Restoring Dignity

Responding to Child Abuse in Canadian Institutions

Executive Summary

Law Commission of Canada
Commission du droit du Canada

The Report of the Law Commission of Canada, entitled *Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions* is available under separate cover (ISBN: 0-662-64474-3 & CAT: JL2-7/2000-1)

The Law Commission of Canada has also produced a video to accompany its Report: *Just Children* (ISBN: 0-662-28386-4 & CAT: JL2-8/2000E for video) – Running time: 24 minutes

The Report and this Executive Summary are also available online at <http://www.lcc.gc.ca>

Canada

© Minister of Public Works and Government Services, March 2000

ISBN: 0-662-64474-3
CAT: JL2-7/2000-1

100-03804/

Executive Summary

It is often said that children are our future. How we treat our children and how we allow them to be treated reveals much about ourselves and about our values as a society.

Over the past ten to fifteen years, child abuse has surfaced as a painful issue for Canadians. With greater public discussion has come greater awareness that children have been abused not only in their own homes and by strangers, but also in institutions where they were placed for their education, welfare, rehabilitation or even protection. Many of these institutions were run by or on behalf of federal, provincial and territorial governments.

Children do not choose to live in institutions. Societies plan and establish institutions for children with a beneficial purpose in mind. The institutions now under close public scrutiny were intended to improve the lives of the children placed in them. Many contributed significantly to doing so, and provided children with an education and life skills that have served them well as adults. Nonetheless, the fact remains that many children were harmed terribly by abuse they suffered while resident in institutions. This is the undeniable tragedy that underlies this Report.

Issues

In November 1997, Justice Minister Anne McLellan asked the Law Commission of Canada to prepare a report on the means for addressing the harm caused by physical and sexual abuse of children in institutions operated, funded or sponsored by government. These institutions included residential schools for Aboriginal children, schools for the Deaf and blind, training schools, long-term mental health care facilities and sanatoria.

From the outset, the Commission was confronted with three key facts. First, the majority of children placed in institutions came from the most underprivileged or marginalised groups in society. These included

children with disabilities, children from racial and ethnic minorities, Aboriginal children, and children living in poverty, among others.

Second, a significant power imbalance existed between the children and those in charge of these institutions, one that went beyond the obvious power imbalance between a child and an adult in a position of authority. Many teachers, counsellors, supervisors and guards, for example, had the added weight of institutional authority behind them – the moral weight of a respected religious order or the official power of a government.

Third, there was little independent monitoring of what went on inside these institutions. This lack of effective protection of children cannot be attributed to a single, simple cause. In some cases however, the desire to preserve the good name of an institution took precedence over a concern for the welfare of children.

Children who lived in residential institutions suffered some measure of disconnection, degradation and powerlessness, due to the very nature of institutional life. In determining the scope of its research, the Commission therefore felt it was important to look not only at physical and sexual abuse but at other types of maltreatment as well, such as neglect, and emotional, spiritual, psychological, racial and cultural abuse, all of which also have profound and long-lasting effects. Furthermore, it examined the impact of abuse on children who were not abused themselves but who witnessed the abuse of others.

The experience of Aboriginal children in residential schools must be singled out for particular study because their presence in residential schools was the result of a policy of assimilation sustained for several decades by the federal government, with the cooperation of many religious organisations. Deprived of their native languages, cultural traditions and religion, many Aboriginal children in residential schools were cut off from their heritage and made to feel ashamed of it. As a result, the residential school system inflicted terrible damage not just on individuals but on families, entire communities and peoples.

Central to the Commission's approach to assessing responses is the perspective of survivors. They have by far the weakest voice of all parties involved in allegations of institutional child abuse. Too often, their needs have been considered incidental to other priorities such as

the punishment of perpetrators. It is the Commission's hope that, by focussing on survivors, it will help make all processes of redress more responsive to their needs.

What are the needs of survivors? They are as diverse and unique as survivors themselves. Nevertheless, the Commission was able to identify certain recurring themes in the manner these needs were expressed. Survivors seek: an acknowledgement of the harm done and accountability for that harm; an apology; access to therapy and to education; financial compensation; some means of memorialising the experiences of children in institutions; and a commitment to raising public awareness of institutional child abuse and preventing its recurrence.

The Commission believes that two fundamental values should guide any attempt to understand and respond to the needs of survivors. First, one must respect survivors and engage them to the fullest extent possible in any redress process. Second, survivors must be given access to information and support so that they can make informed choices about how to deal with their experience of abuse.

Responses

Ideally, a process for providing redress should take into account the needs of survivors, their families and their communities in a manner that is fair, fiscally responsible and acceptable to the public. The Commission has framed this ideal through eight criteria by which various redress options may be assessed.

- Respect, engagement and choice – does the process respect and engage survivors as well as offer them comprehensive information about the process itself?
- Fact-finding – can the process uncover the facts necessary in order to validate whether abuse took place and what circumstances allowed it to occur?
- Accountability – do those administering the process have the authority to hold people and organisations accountable for their actions?

- Fairness – is the process fair to survivors as well as all other parties affected by it?
- Acknowledgement, apology and reconciliation – does the process provide for acknowledgement, apology and reconciliation where abuse has occurred?
- Compensation, counselling and education – can the process address the needs of survivors for compensation, counselling and education?
- Needs of families, communities and peoples – can the process meet the needs of the families of survivors as well as their communities and peoples?
- Prevention and public education – does the process contribute to public awareness and prevention?

The Commission applied these criteria to a number of approaches that have been, or might possibly be used to provide a measure of redress to former residents of institutions. It began by considering the classic legal processes – criminal prosecutions and civil actions. Next, it looked at processes that serve mainly to compensate, such as criminal injuries compensation programs and *ex gratia* payments. The Commission then reviewed several different types of investigatory processes, such as public inquiries, Ombudsman investigations and interventions by children's advocates, as well as truth and reconciliation commissions. After that, it considered processes initiated at the grassroots level within particular communities. Finally, it canvassed the range of official processes where redress is negotiated directly with survivors.

Criminal Prosecutions and Civil Actions

It is important to understand that not all forms of institutional child abuse are considered criminal offences. Moreover, while physical and sexual abuse are unquestionably grounds for legal liability, it is less clear that other forms of abuse are civil wrongs giving rise to compensation in legal proceedings.

The criminal justice system is well-suited to identifying individual perpetrators of abuse and holding them liable. It is, however, less effective in shedding light on the systemic problems that may have allowed the abuse to occur in the first place.

From the perspective of a survivor who testifies for the prosecution, a criminal trial can be a revictimising event. Witnesses are not parties to this process, do not control any aspect of it, and may not even be kept fully informed of its progress and consequences. The criminal justice process does not promote acknowledgement, apology or reconciliation, and can only provide for a limited range of survivors' needs.

Although a civil action may deal with the same events as a criminal trial, it is not dependent on a criminal investigation or the outcome of a prosecution. A civil case may consider a broader range of evidence and relies on a lower standard of proof than a criminal case. For these reasons, it is possible for a defendant to be acquitted in a criminal trial yet found liable in a civil action.

While a civil action seems to give more respect and control to survivors than a criminal trial does, the plaintiff may not have the financial, psychological or other resources necessary to benefit fully from the process. Both criminal and civil actions are characterised by a formal structure and adversarial nature that does nothing to encourage acknowledgement, apology or reconciliation. These factors also make it difficult to engage the participants fully.

In fact, both criminal and civil trials can take a personal toll on survivors of institutional child abuse who must recall highly sensitive and painful memories in a confrontational setting.

There are other drawbacks as well. For example, both options place certain limits on the examination of abuse alleged to have occurred many years ago. Furthermore, even when the outcome vindicates the survivor's claim, criminal prosecutions and civil actions cannot address the broader range of survivors' needs such as therapy, counselling or education.

However, because trials are public, they can help to raise public awareness of this issue.

Criminal Injuries Compensation Programs and *Ex Gratia* Payments

Criminal injuries compensation programs provide only financial compensation to victims of violent or personal crimes. Their effectiveness in dealing with the full ramifications of institutional child abuse is therefore quite limited. Available in nine provinces, these programs vary widely in terms of eligibility and allowable benefits.

Governments may choose to provide voluntary (*ex gratia*) payments as compensation for certain losses or injuries when they are not legally obliged to do so but when it is deemed to be in the public interest. On its own, this option is also very limited in scope. It is preferable to use such payments only in combination with other forms of redress.

Ombudsman Offices, Children's Advocates and Commissions

An Ombudsman is an independent and impartial official appointed by a legislature to investigate complaints against government and recommend corrective action. Children's advocates and commissions protect the rights of children through a variety of means, including investigation of complaints, public education and research.

The most significant way in which Ombudsman offices (which do not exist in all provinces or at the federal level) can redress institutional child abuse is by contributing to public awareness and prevention. The investigative work of an Ombudsman can bring media and public attention to bear on past wrongdoing. However, an Ombudsman has no power to implement any recommendations.

Children's advocates and commissions can help to ensure that children currently in out-of-home care do not suffer harm. However, this exclusive focus on the present precludes any possibility of responding to the needs of adult survivors whose experiences of abuse took place many years ago. They can be effective in addressing issues of education and prevention, but otherwise do not respond to concerns identified by survivors.

Public Inquiries

Governments establish public inquiries to conduct a formal, independent study of a specific issue or event. Because a public inquiry can consider a broader range of evidence and research than a court, it has great potential for uncovering the multiple causes and effects of institutional child abuse.

While public inquiries have the potential to meet many of the eight criteria listed above, they can be time-consuming and expensive. They can also delay the opportunity for survivors to seek other more immediate and tangible forms of redress.

As is the case with an Ombudsman, public inquiries can only make recommendations, not ensure that they are implemented. As a means of redressing institutional child abuse, they would probably be most effective in holding organisations and governments, not individuals, accountable for their actions. Public inquiries can have a high profile in the media and may therefore help draw public attention to this issue.

Truth Commissions

In an effort to investigate the broadest possible range of redress options, truth commissions used in countries such as South Africa, Chile and Argentina were also considered. While these commissions have had very diverse mandates, powers and jurisdiction, all have served to denounce a past in which government-sanctioned human rights violations took place.

Truth commissions attempt to balance the interests of the country and the individual needs of survivors. They are not arbiters of justice, but provide a forum for the acknowledgement of suffering and a starting point for reconciliation.

The Commission concluded that a truth commission would probably only be suited to cases of past institutional child abuse that affected not only individual children, but also whole communities and even peoples, and which caused significant intergenerational harm.

Community Initiatives

In trying to deal with the legacy of institutional child abuse, it is not always necessary to look to governments for solutions. Some survivors, along with their families and communities, are creating their own programs either as a supplement to, or a substitute for, the official processes of courts or administrative tribunals. Financial and other support for these grassroots programs comes from a variety of sources, including governments, churches and community organisations.

While community initiatives cannot hold people or institutions accountable for their actions, they can respect and engage survivors more fully than other options involving the legal system. In addition, community initiatives can meet the most compelling needs of survivors by involving them directly in the design and delivery of helping and healing initiatives. This can be extremely useful in rebuilding communities damaged by institutional child abuse.

Community initiatives are an essential component of any liberal democratic society. The Commission believes that governments should not attempt to monopolise approaches to redress. Grassroots programs to recognise and respond to the harms caused by institutional child abuse should be encouraged, promoted and funded.

Redress Programs

A redress program is a process specifically designed to meet a wide range of needs of survivors, in particular by providing financial and other compensation to them. While there is no single model, redress programs will usually directly engage survivors in negotiating the elements of the program, such as the harms covered, the validation process and the compensation and benefits offered.

All redress programs are meant to be more comprehensive and flexible as well as less formal and costly than judicial options. For example, redress programs can offer opportunities to establish a permanent record of personal experiences and an apology from those responsible. They are also less emotionally stressful for survivors than court proceedings, as claims are presented in a confidential setting, and validated in a non-adversarial manner. Because they are usually

established in respect of a specific institution, redress programs can respond to the specific needs of the individuals, families and communities affected by that institution.

The Commission believes that redress programs are the official response that can be most effectively designed to meet the complete range of goals that have been identified. Negotiating a series of focussed redress programs with survivors and their communities should be a preferred, although not exclusive, response to institutional child abuse. The Law Commission believes that redress programs are an effective complement to existing judicial and administrative options available to survivors.

Commitments

The Commission cannot recommend that any single approach to redress be adopted as an exclusive recourse simply because the circumstances and needs of survivors and their communities are too diverse to be satisfied by any one option. The Commission believes strongly that survivors should have a wide range of choices available to them as they seek redress for the harms they have suffered.

The Commission's Report contains a number of specific recommendations to make all of the options reviewed more effective for survivors of institutional child abuse. By so doing, the Commission seeks to contribute to an overall improvement of these processes. Still, the fact remains that there are limits to how much existing redress options can be adjusted to meet the unique needs of these survivors. This is particularly true of criminal and civil trials – the most commonly used legal options.

The Commission believes that five principles must be respected in all processes through which survivors of institutional child abuse seek redress:

- Former residents of institutions should have the information necessary to make informed choices about what course of redress to undertake.
- They should have access to counselling and support throughout the process.

- Those who conduct or manage the process, such as judges, lawyers and police, should have the training to enable them to understand the particular circumstances of survivors.
- Ongoing efforts should be made to improve existing redress programs.
- The process should not cause further harm to survivors. The process must acknowledge that confronting a painful, even traumatic past is far from easy.

While the aim of the Ministerial Reference was to examine the various means of providing redress, the Commission wanted to recognise the importance that survivors of institutional child abuse place on prevention. With the exception of children's advocates and commissions, the options reviewed have only a limited capacity to promote prevention.

Canadians tend to be aware only of the most notorious examples of institutional child abuse, and they do not generally understand the long-term effects of abuse. To achieve effective prevention, public knowledge must be increased. There is a misconception that, because many institutions have been closed, the problem has been taken care of and is now behind us.

This is clearly not the case. We have only begun to confront the past and there is a real danger that we have not learned enough from it. We must recognise that institutional child abuse continues today, despite marked improvements in the design and administration of institutions for children. There are still large numbers of Canadian children who receive out-of-home care in many settings, including foster and group homes, mental health centres, private boarding schools, schools for children with disabilities, summer camps and organised sports programs.

Prevention strategies must be based on values and principles that affirm the rights of children in institutional settings and respect their developmental needs and well-being. Those values and principles must be put into action through concrete measures such as public education campaigns and various initiatives to make institutions for children more transparent.

At the same time, reactive measures must also be made more effective. To date, most reporting and investigation of child abuse has concentrated on domestic abuse. The Commission believes that a child-centred approach to gathering information and conducting research on child abuse would broaden this perspective so that it embraces abuse in institutions and other out-of-home settings. It is important to examine *what* is happening to our children, not *where* it is happening.

The Law Commission's review of processes for responding to past institutional child abuse points to concerns beyond prevention and public education. Understanding the circumstances of institutional child abuse highlights the need to investigate the causes of abuse and exploitation in all relationships of unequal power. This review also reveals how children from socially and economically marginalised groups have been, disproportionately, the victims of institutional abuse, and how devastating this has been on families and communities. Finally, it invites us to examine the assumptions the law makes concerning the balance to be struck between compensation and therapy, between redressing individual wrongdoing and correcting systemic failures, and between remedying harm to individuals and building or rebuilding families and communities. The Law Commission sees these concerns as central to addressing the question asked in this Reference and to its own future work.

Institutional child abuse has been a tragedy of enormous proportion in this country. All Canadians must recognise the legacy of institutional child abuse not only to redress the terrible harms done in the past but also to ensure that they do not recur. It is our responsibility as a society to respond to the needs of those who survived and to do our utmost to honour the memory of those who did not.

Recommendations

The Report of the Law Commission of Canada on institutional child abuse sets out a number of specific recommendations relating to the improvement of existing processes of redress, the creation of new processes for responding to survivors of institutional child abuse, and the promotion of approaches to prevention. But the Commission's response to the Minister involves more than proposals that can be stated in the form of specific recommendations. To situate and to complete its advice, the Commission proposes six more general recommendations that it feels must frame the way these recommendations are read.

General Recommendations

THE LAW COMMISSION BELIEVES that approaches to providing redress to survivors of institutional child abuse must take the needs of survivors, their families and their communities as a starting point.

Survivors have suffered the harm. They, their families and their communities are best able to articulate the harm suffered. Of all the parties to institutional abuse, survivors traditionally have had by far the weakest voice. Too often the focus of official processes has been on punishing wrongdoers rather than on righting the wrongs done to survivors and on healing their communities.

THE LAW COMMISSION BELIEVES that every survivor has unique needs. All attempts to address these needs should be grounded in respect, engagement and informed choice.

Survivors must be shown respect. They must be engaged by whatever types of redress processes are put into place to the fullest extent the process permits and they themselves desire. They should have access to adequate and unbiased information about the options available to them. And they must be provided support throughout the process they choose. Any existing processes for redress should be modified where necessary so

as to better achieve these goals. Survivors should be given the time and the information they need in order to make the choices that they feel are best for them individually.

THE LAW COMMISSION BELIEVES that processes of redress should not cause further harm to survivors of institutional child abuse, their families and their communities.

Officials responsible for a redress process should have special training or experience with protocols for assisting survivors. The process should be set within an integrated, coordinated response to survivors, their families and their communities that recognises the full range of harms that have been suffered and the full range of needs expressed. The process should not be a revictimising experience for survivors. It must, however, be fair to all those who are affected by it, including those who are alleged to have committed the abuse.

THE LAW COMMISSION BELIEVES that community initiatives should be promoted as a significant means of redressing institutional child abuse.

Grassroots and self-help initiatives should be encouraged and facilitated. They should seek to build upon community understanding of the types of response that best meet the needs of survivors and their families. Where it is acceptable to survivors, those responsible for institutions at which abuse took place should participate in these initiatives, by providing financial or human resources to help communities to develop and manage these initiatives.

THE LAW COMMISSION BELIEVES that redress programs negotiated with survivors and their communities are the best official response for addressing the full range of their needs while being responsive to concerns of fairness and accountability.

Those responsible for institutions at which abuse took place should demonstrate their willingness to establish optional redress programs with survivors and their communities. The features of these programs should be developed through negotiation. The programs should be designed and operated so as to offer those who wish, the opportunity

to be involved in the process. Survivors should have the option of choosing which particular mix of benefits or compensation best meets their needs.

THE LAW COMMISSION BELIEVES that in addition to specific programs designed to meet the needs of survivors, it is crucial to establish programs of public education and to continue to develop and revise protocols and other strategies for prevention.

Canadians need to know more about why children were placed in institutions, what happened to them there and how abuse was allowed to occur. Canadians need to understand that institutional child abuse remains a problem in our society, to which all children in out-of-home care are vulnerable.

Specific Recommendations

The Criminal Justice Process

PEOPLE BRINGING COMPLAINTS TO THE POLICE should be fully informed at the outset of how the criminal justice process works and their role in it.

Considerations:

Governments should prepare, in consultation with interested parties, pamphlets and information kits that describe the character of the criminal process as it affects adult complainants alleging institutional child abuse.

Community service agencies, survivors' groups and other non-governmental organisations should also be given resources to develop their own information kits and pamphlets about how the criminal justice process works when there are allegations of institutional child abuse.

These various information kits should be available at all police stations, social service agencies, hospitals and the offices of health care professionals.

Police, social service agencies, hospitals and the offices of health care professionals should have access to literature or help-line numbers to which they may refer those who may disclose experiences of child abuse.

THOSE INVOLVED IN investigating, prosecuting, defending and judging allegations of institutional child abuse should have special training, expertise or experience and should have access to survivor-sensitive protocols that have been developed for this purpose.

Considerations:

Protocols have been developed to deal with investigations of multi-victim institutional child abuse. Any police force embarking on such an investigation should consult these protocols or those who have developed them.

When approaching potential witnesses, particularly for the first time, there must be respect for the privacy of former residents of institutions.

As a rule, the first substantive interview in an investigation should be conducted by a person with whom a survivor feels comfortable, and this option should be presented to survivors. Where possible, former residents of institutions should have follow-up interviews by an officer with whom they feel comfortable (*e.g.* a female officer or an Aboriginal officer).

Complainants should, however, be informed at the outset that it may not be possible, over long and complex proceedings, to ensure that the witness or complainants will always be able to deal with the same officials.

All major decisions about how the police intend to proceed should be explained fully to the complainant(s), especially any decision not to lay charges or to terminate an investigation.

PEER, PROFESSIONAL AND PRACTICAL SUPPORT for survivors should be available from the commencement of a criminal investigation throughout the trial and beyond.

Considerations:

Those involved in victim witness support programs should receive training or education with respect to the particular needs of survivors of institutional child abuse.

Wherever possible, witnesses for the prosecution should have access to a private area while waiting to testify, so they do not have to wait with the accused.

Support should include access to both peer and professional counselling during a criminal investigation and prosecution.

Financial support should be available to permit a family member or friend of the complainant to attend the trial or to provide the services of a therapist or peer counsellor.

THE EXPERIENCE OF TESTIFYING should avoid revictimising complainants.

Considerations:

Devices to protect witnesses, such as screens in front of the witness box, closed-circuit television and videotaped evidence should be available, in appropriate circumstances, to adult witnesses. Currently, such devices are available only to witnesses under the age of 18, and only where they are complainants in cases involving sexual abuse.

Crown attorneys should have the resources necessary to fully prepare survivors for testifying. Crown counsel who undertake prosecutions of historical child sexual abuse should have the resources to explain issues such as: how the process works, possible outcomes, the role of the complainant, the duration of the process, *etc.*

Efforts should be made to avoid subjecting witnesses to multiple examinations in the course of one criminal proceeding. Such a procedure would require the support and collaboration of the Crown and defence bars. The testimony would have to be videotaped, so that those relying on it and not present when it was taped could assess the demeanour of the witness.

If preliminary inquiries are not abolished, cross-examinations within them should be time-limited, as determined on a case-by-case basis, subject to an extension where this is justified.

The *Criminal Code* should be amended to ensure that all victims of child abuse benefit from the same procedural protections as those who are covered by the 1983 amendments to the sexual assault provisions.

Witnesses' testimony should not automatically be discredited solely because they have spoken together. There should be no presumption that such as evidence is tainted. Defence counsel who wish to establish that testimony is not reliable should have the burden to do so as in other ordinary challenges to evidence.

THE SENTENCING PROCESS should be inclusive and restorative wherever possible.

Considerations:

Defence counsel should exercise discretion and restraint in cross-examining persons who have submitted a victim impact statement.

Family members should be entitled to provide victim impact statements to illustrate the lifelong effect of child abuse and how it affects the relationships of victims with their families.

Where appropriate, courts should promote restorative justice approaches and involve members of affected communities is sentencing hearings.

Civil Actions

PROSPECTIVE PLAINTIFFS should have access to basic information about civil actions at no cost.

Considerations:

Provincial governments, Law Societies, professional organisations and law faculties should continue to develop basic public legal information programmes that provide accessible information about legal options available to survivors of institutional child abuse.

This information should relate to matters such as how to contact a lawyer, the procedure, costs, possible outcomes, and the length of the process.

Community service agencies, survivors' groups and other non-governmental organisations should also be given resources to develop their own information kits and pamphlets on the same topics.

Access to information about the experience of pursuing a civil claim involving institutional child abuse should also be available, and social service agencies or others who work with survivors should set up programs that enable former residents to share their experiences with potential plaintiffs.

PROSPECTIVE PLAINTIFFS should have access to support services to assist them in coping with the stress of civil litigation.

Considerations:

Social service agencies should develop and promote support networks composed of survivors with experience in civil litigation and related processes for seeking redress. They should also compile and publicise a list of community organisations that have experience in assisting survivors. Emotional and psychological support should be available throughout the litigation process.

Professional associations should compile a roster of therapists experienced in working with abuse survivors.

LAW SOCIETIES AND BAR ASSOCIATIONS should continue to organise professional development programs on how to conduct cases involving allegations of past institutional child abuse.

Considerations:

Law Societies may also wish to consider adding civil litigation dealing with child sexual and physical abuse to the list of specialties that may be certified.

Certification should require not only expertise in litigation, but also training in how abuse affects survivors, and the implications for the desirability and conduct of the litigation.

Certification lists should be promoted in appropriate communities, including within therapeutic communities.

LAW SOCIETIES SHOULD REVIEW their ***Codes of Professional Conduct*** **to ensure that appropriate rules are in place to safeguard against the exploitation of survivors of institutional child abuse, especially with respect to recruitment of clients and fee arrangements.**

Considerations:

The recent revisions to rule 1602.1 of the *Code of Professional Conduct* made by the Law Society of Saskatchewan could serve as a model.

The potential for exploitation inherent in contingency fees for class actions involving survivors of institutional abuse could also be minimised or eliminated through a variety of means:

- Establishment of a provincially-run class action fund to cover initial disbursements.
- Mandatory taxation of contingency accounts, or a requirement of prior judicial approval of contingency fee arrangements.
- Governments or other institutional defendants could refuse to negotiate settlements where the contingency fee is inflated.

THE NATIONAL JUDICIAL INSTITUTE and other judicial education bodies should promote judicial education programs about the circumstances and consequences of physical and sexual abuse of children in institutions.

Considerations:

These programs should provide judges with basic information about survivor litigants, including:

- information about how survivor symptoms may manifest themselves during litigation, and how they might be misinterpreted.

- information about racial and cultural differences that may manifest themselves in testifying.
- information about the non-financial expectations shared by many abuse survivors, and how the judicial role and the conduct of the litigation may assist survivors to obtain these goals without impeding any other requirements of justice.

LEGISLATURES SHOULD REVISE the principles governing limitation periods in cases of institutional child abuse, and governments should refrain from relying on limitation periods as a defence in such cases.

Considerations:

Provincial legislatures should consider the extension of limitation periods for child sexual abuse through such means as:

- amending legislation so that the limitation period does not begin to run, in the case of certain types of sexual offences in particular those that occurred during childhood or adolescence, until the plaintiff becomes aware of the connection between her or his injuries and the harm inflicted; and
- increasing the limitation period whenever the action is based on misconduct committed in the context of a relationship of dependency.

The federal government should take the lead in adopting a policy that it will not rely solely on a limitation period defence in cases relating to institutional child abuse.

COURTS SHOULD GENERALLY RESPECT the requests of plaintiffs to preserve their privacy over the course of a trial.

Considerations:

In a few recent decisions involving compensation to victims of sexual violence, the courts have respected the victims' wish to protect their privacy by granting a request for authorization to use a pseudonym or initials, seal the file, obtain a temporary order preventing the publication of any information that could identify the victim, or holding the proceedings *in camera*.

Where legislation now protects the anonymity of the parties by requiring civil proceedings in family matters to be held in camera but does not apply to civil proceedings relating to institutional child abuse, it should be amended so that it encompasses any proceedings relating to matters, such as institutional violence, that directly or indirectly affect the family.

GOVERNMENTS SHOULD NOT IMPOSE confidentiality provisions on settlements with survivors of institutional child abuse, or on awards granted pursuant to any alternative dispute resolution process.

Considerations:

It should be up to the plaintiff to decide whether he or she wishes to keep the terms of an agreement confidential.

Settlement agreements that are not confidential could be recorded in the register of the superior court where the case was launched.

Where plaintiffs wish to preserve the confidentiality of their settlement agreements, governments (and other institutional defendants) should nevertheless publish aggregate data about settlements in respect of institutional child abuse cases, so long as the data cannot identify any plaintiff.

WHERE COURTS APPLY statistical data in order to determine lost income for survivors of institutions, they should use the statistics for the Canadian public as a whole, rather than those specific to the population that attended the particular institution.

Considerations:

Statistical averages drawn from among those who were survivors of institutional child abuse offer only a partial indication of how any particular individual would have succeeded had he or she not suffered abuse.

Criminal Injuries Compensation Programs

CRIMINAL INJURIES COMPENSATION programs should explicitly provide for extended limitation periods in cases of sexual or physical abuse committed while the claimant was a child.

Considerations:

Incorporation of the "delayed discoverability" rule or a statutory extension of the limitation period would be consistent with the treatment of child abuse claims in civil actions for damages.

SURVIVORS OF INSTITUTIONAL CHILD ABUSE should not be refused compensation solely because they do not report the abuse to the police or automatically cooperate in an investigation.

Considerations:

Adjudicators should take into account that a claimant's failure to cooperate with the police may result from a distrust of authority originating in the very abuse for which compensation is being sought.

CRIMINAL INJURIES COMPENSATION BOARDS should publish the framework or analytical screen used to determine their awards, as well as their decisions, withholding the names of the claimants.

Considerations:

Publication of awards would promote consistency, especially among provinces with similar ceilings for claims.

This would enable policymakers to assess the adequacy of the program and determine where adjustments should be made.

Ex Gratia Payments

GOVERNMENTS SHOULD REVISE POLICIES on providing compensation by way of *ex gratia* payments to include classes of persons who suffered harm, directly or indirectly, as a result of policy decisions later found to have been inappropriate, even when others are potentially liable in a civil action.

Considerations:

Normally governments are not civilly liable for damages flowing from policy, planning or executive decisions. Where a misguided policy opens the door to, or facilitates the commission of a civil wrong by others, *ex gratia* payments should not be excluded as a means to acknowledge the wrongful policy.

***EX GRATIA* PAYMENTS should be offered in cases where an otherwise meritorious and provable claim cannot be pursued because it falls outside a limitation period, or where liability is uncertain and it is not in the public interest to defer compensation until litigation has concluded.**

***EX GRATIA* PAYMENT OFFERS to individuals should include reimbursement for the costs of seeking professional advice in order to make an informed decision about whether to accept the offer.**

GOVERNMENTS SHOULD REVISE POLICIES on paying compensation so as to provide a mechanism for expedited, interim and "without prejudice" *ex gratia* payments.

Ombudsman Offices

JURISDICTIONS THAT DO NOT now have an Ombudsman's office or similar institution should consider enacting legislation to establish one.

Considerations:

Where specialised Ombudsman's offices exist in a jurisdiction, but they do not have authority to examine questions of institutional child abuse, either a general Ombudsman office or another specialised Ombudsman (such as, in the case of the federal government, an Aboriginal Ombudsman with authority to investigate abuse in residential schools) should be created.

OMBUDSMAN STATUTES should be amended (where necessary) to require that governments table a response to an Ombudsman report in the legislature within a specified delay.

Children's Advocates and Commissions

JURISDICTIONS THAT DO NOT now have independent bodies to act as children's advocates should consider enacting legislation to establish them.

THE MANDATES OF CHILDREN'S advocates and commissioners should be broad enough to assist children and youth living in residential institutions and other types of out-of-home care settings, as well as those living at home.

CHILDREN'S ADVOCATES AND COMMISSIONS should establish and consult regularly with advisory committees made up of people who are or have been in care, including adult survivors of institutional child abuse.

Considerations:

These committees could advise them generally on how they carry out their advocacy roles and specifically on matters related to education, research and systems reviews.

Public Inquiries

GOVERNMENTS SHOULD WEIGH the following factors when determining whether to launch a public inquiry into allegations of institutional child abuse:

1. **Whether individuals have made allegations of multiple abuse affecting several children and authorities have not responded;**
2. **Whether a primary goal of the inquiry would be to identify systemic weaknesses and failures;**
3. **Whether a criminal investigation is ongoing or charges have been laid;**
4. **Whether an Ombudsman or a children's commissioner has authority to investigate; and**
5. **Whether any other fact-finding process more attuned to meeting the needs of survivors exists.**

Considerations:

Even in a jurisdiction with an Ombudsman or a children's commissioner or advocate, a public inquiry may still be appropriate because: (1) the issue involves a private institution; (2) there is need for special resources or expertise; (3) the investigation must be concluded in a short period; and (4) the investigatory powers of a children's commissioner or a children's advocate may be limited to current abuse.

IF A PUBLIC INQUIRY into institutional child abuse is established, the order-in-council should clearly set out its objectives and the key questions to be addressed (*e.g.*, whether the focus will be on determining wrongdoing, or on systemic and organisational aspects of abuse, or both).

Considerations:

The mandate should be communicated to all potential participants; in particular, former residents and employees of the institution(s) being investigated.

The commission should be accorded resources that are sufficient to accomplish its mandate in the time allotted to it.

When a commission of inquiry is established, procedural matters for its consideration should include:

Whether to hold the hearing in public and how to protect the confidentiality of former residents of an institution.

If former residents of an institution are dispersed geographically, how to ensure they are able to attend the inquiry.

How to ensure counselling and peer support is available to former residents during the course of the inquiry.

How to ensure that both the process and the commission's report meet the communication requirements of former residents, including for example, the need for interpreters and the need to publish documents in alternate formats.

IF A PUBLIC INQUIRY into institutional child abuse is established, respect for survivors should be reflected in its membership.

Considerations:

Where an inquiry has several members, the inquiry should reflect expertise not only in law, but also in disciplines experienced in dealing with the impact of institutional child abuse (such as therapists and social workers). The inquiry should demonstrate sensitivity to the specific socio-demographic makeup of survivors.

Truth Commissions and Similar Processes to Address Systemic Human Rights Abuses

A TRUTH COMMISSION HAS the potential to be an appropriate forum for providing redress where large numbers of people spread over a wide geographic area have suffered abuses over several generations, and the goals of fact-finding and healing cannot be achieved without a generalised amnesty for wrongdoers.

Considerations:

The decision whether to establish a truth commission or some other truth-finding procedure is a matter to be determined by governments in cooperation with the affected communities and peoples. If it were agreed to establish a truth commission, then certain issues related to the operation of the commission would need to be considered, including the following:

- A truth commission should have the power to compel production of government and institutional evidence. It must be capable of exploring the evidence left by the institutions in question, and relevant internal records.
- The information-gathering process should be more respectful of survivors and more therapeutic than it is in criminal or civil actions. The process should not force survivors to tell their stories. Those who do participate should be able to testify, publicly or privately, in a safe and supportive environment.

- A truth commission should encourage the presentation of official, public apologies that are meaningful. In addition, the process could create a forum similar to South Africa's "Register of Reconciliation" web page, where individuals can make informal or personal apologies.

Community Initiatives

SURVIVORS AND THEIR COMMUNITIES should be encouraged to experiment with different projects and programs organised and administered at the community level.

Considerations:

A first step is to make available information about other initiatives so that the full range of possible initiatives can be considered.

Existing healing and reconciliation funds, whether established by government or others, should be active in providing seed money for innovative programs.

COMMUNITY-BASED PROGRAMS should be assisted in sharing their experiences so that new programs could be modelled on successful initiatives.

Considerations:

This might involve sponsoring publications, videos and websites or even paying the transportation costs to enable those who are managing successful programs to visit communities that wish to set up their own program.

ORGANISATIONS THAT SPONSORED RESIDENTIAL facilities and governments should continue to make resources available to support local initiatives through which social services are delivered to survivors of physical and sexual abuse.

A REDRESS PROGRAM should be designed with input from the group it is intended to benefit.

Considerations:

The most credible form of input is negotiation directly with former residents or their representatives.

The circumstances of negotiations should ensure, to the extent possible, that the former residents are on an equal footing with those offering redress. It may also involve funding a survivors' group so that information is disseminated to as many former residents as possible, and they are aware of the progress of negotiations. This should involve ensuring that this group has the means to hire the professional help they require, if they choose, to assist in the negotiations. This may include lawyers, interpreters or others such as survivors from other institutions who former residents feel they need.

Disseminating this information would enable survivors to provide their views to those negotiating on their behalf.

A REDRESS PROGRAM should offer compensation and benefits that respond to the full range of survivors' needs.

Considerations:

In institutions where physical or sexual abuse was pervasive, residents may have suffered psychological and emotional damage as a result, even if they themselves were not victims of such abuse.

In institutions where the culture of the resident population was consistently undermined (*e.g.* in certain residential schools for Aboriginal children or certain schools for Deaf children), residents may have suffered long-term harms as a result.

Deprivation of an adequate education should also be considered as a basis for redress.

REDRESS PROGRAMS should offer a wider range of benefits than those available through the courts or administrative tribunals.

Considerations:

Survivors may require support in the form of services as much as they require financial compensation.

The categories of benefits or services which may be offered through a redress program should not be considered closed. Survivors should have the opportunity of receiving those benefits which are best suited to their needs.

Redress programs should be flexible about how they distribute benefits. The program itself need not provide the benefits directly, but may simply be willing to fund a variety of services in the community so long as they are directly related to survivors' needs.

FAMILY MEMBERS should be entitled to certain benefits of a redress program.

Considerations:

Where a family member has suffered harm as a result of the abuse of a relative in an institution, he or she should be entitled to receive reasonable compensation or to participate in certain of the benefits offered to survivors, in particular, therapy or counselling.

Survivors should also have the option of transferring benefits such as education benefits to a family member.

BEST EFFORTS should be made to contact as many former residents as possible to inform them of the redress program in a timely fashion, while respecting their privacy.

Considerations:

Outreach efforts should protect the privacy of former residents by avoiding direct approaches, for example, through the mail.

General outreach (*i.e.* notices and advertisements) can target settings where survivors are likely to see them, for example, wherever mental health services are provided, Aboriginal friendship centres, community groups, continuing education institutions.

Former residents serving time in prison should be given an equal opportunity to participate in redress programs – outreach to the prison population should therefore be undertaken, and accommodation made to enable prisoners to present their claims. The information provided in outreach letters or advertisements should be in clear and accessible language.

Verbal outreach (*e.g.* via radio or a toll-free 1-800 number) is as important as written communication.

Outreach should commence well in advance of the program itself, to allow former residents the time needed to consider their options and to maximise the number of claimants who apply within the set period.

THE CLAIMS PERIOD should be designed to ensure that the maximum number of claimants has an opportunity to apply.

Considerations:

A claims period should be set for a realistic duration, and should not be terminated prematurely.

Termination of a claims period should only occur with reasonable notice.

A REDRESS PROGRAM must be based on a clear and credible validation process.

Considerations:

The focus of the validation process should be on establishing what harms were suffered at the institution, the effects of those harms, and the appropriate level of compensation.

The standard of proof required should be commensurate with the benefits offered.

Those determining the validity of claims should be impartial decision makers. Members of adjudication panels should have the appropriate professional background, training or life experience to recognise the harms of institutional child abuse. They should have experience with a compensation process, rather than only a fault-finding process.

The onus should be on those organising the redress program to corroborate, to the extent possible, the experiences recounted by those claiming compensation. All possible sources of corroboration should be canvassed, including institutional archives, school performance and attendance records, contemporaneous medical, social service or police reports, and the verdicts of criminal proceedings, if any.

THE ADMINISTRATION OF A REDRESS PROGRAM should have the confidence of both funders and beneficiaries.

Considerations:

Where possible, those administering a program should be independent of those funding it.

An attempt should be made to assure continuity in the administration of the program, both for the sake of efficiency and to facilitate the development of a relationship of trust with survivors.

Adjudication panels should have some members whose backgrounds reflect the backgrounds of the claimants.

BEST PRACTICES IN REDRESS PROGRAMS should be assembled by an independent body, such as a university department or research institute, for the benefits of society as a whole, as well as survivors.

Considerations:

Programs to train survivors or their representatives in the negotiation of redress programs should be established.

Those who negotiate on behalf of governments or churches should also receive training or have knowledge about the circumstances and effects of institutional child abuse.

THERE SHOULD BE A PLACE (OR PLACES) where those who lived in institutions can record their experiences and where historical materials concerning these institutions can be gathered.

Considerations:

The recording of experiences could be done in a variety of formats – tape-recorded conversations, interviews, monologues, original artwork, photographs, written remembrances, videotapes, *etc.* Contributions need not be limited to experiences of abuse, but could include all recollections of life in an institution.

Contributions could come from individuals, groups, and/or communities.

Procedures should be in place to ensure that no allegations or accusations are made against named or identifiable individuals. Where such allegations or accusations are made, they should be deleted or expunged.

Prevention

THE VALUES AND PRINCIPLES set out in the *Convention on the Rights of the Child*, should be the foundation upon which all programs and services for children and youth in out-of-home care are built.

Considerations:

Governmental and non-governmental organisations that deliver programs and services to children outside the home to assist in their personal growth or well-being should review, and if necessary revise, their guiding instruments (such as laws, by-laws, missions statements, policies and standards) to ensure that they clearly and formally articulate and reflect the rights and best interests of the children in their care and are consistent with the values and principles set out in the *Convention on the Rights of the Child*.

GOVERNMENTS, RESEARCH INSTITUTIONS and non-governmental organisations should coordinate their efforts to compile and disseminate an inventory of promising and proven measures to prevent the abuse of children in out-of-home care.

Considerations:

A number of published and unpublished studies and reports have already been produced which relate to the vulnerability and experiences of children and youth in residential and out-of-home care. As a first step, Health Canada could create an inventory of these reports (which have been prepared by provincial Ombudsman offices, children's advocates and children's commissioners, by independent researchers under contract to governments, by non-governmental organisations and by others). The inventory, along with links to electronic copies or information on how to obtain copies of these materials, could be made available online through an electronic resource centre such as the National Clearing House on Family Violence.

The objective in compiling and coordinating information is to raise awareness and provide resources for education. Governments should not control or horde information and a plurality of non-governmental research bodies should be supported.

RESEARCH AGENCIES, non-governmental organisations and governments should compile a comprehensive, inter-disciplinary, and public review of child abuse reporting laws and practices.

Considerations:

This review should explore the reasons mandatory reporting provisions are not working and suggest alternative approaches and frameworks that could lead to more voluntary disclosures, encourage reporting of all types of abuse affecting all children and youth, and produce interventions that are responsive to the young people's needs and serve their best interests.

This review should also examine whether current laws adequately identify the out-of-home care facilities to which they apply, whether they envision licensing and mandatory, independent inspections, and whether they require comprehensive investigations of systemic features of a facility where abuse is reported.

RESEARCH AGENCIES, non-governmental organisations and governments should sponsor research into the most appropriate strategies for healing the harms of institutional child abuse.

Considerations:

The need to understand how to help survivors overcome the negative effects of institutional child abuse is pressing. Traditional legal redress processes have shown their limited capacity to meet the needs of survivors. Newer, more comprehensive redress programs are being established without any clear understanding of the kinds of individual and collective therapeutic needs of survivors and their communities.

Collaborative research funding programs could be an effective means of promoting the necessary research.

La dignité retrouvée

La réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens

Sommaire

COMMISSION DU DROIT DU CANADA
LAW COMMISSION OF CANADA

On peut se procurer séparément la version intégrale du Rapport de la Commission du droit du Canada, intitulé *La dignité retrouvée : La réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens* (ISBN : 0-662-83999-4 et CAT : JL2-7/2000-2F)

La Commission du droit du Canada a aussi produit la vidéo cassette suivante pour accompagner son rapport : *Que des enfants* (ISBN: 0-662-84203-0 et CAT: JL2-8/2000F pour la vidéo cassette) — Durée : 26 minutes

On peut consulter en ligne le rapport et le sommaire à <http://www.cdc.gc.ca>

Canada

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, mars 2000

ISBN: 0-662-64474-3
CAT: JL2-7/2000-1

Sommaire

On entend souvent dire que nos enfants sont notre avenir. La façon dont nous les traitons, et avec laquelle nous permettons qu'ils soient traités, en dit long sur nous-mêmes et sur les valeurs de notre société.

Depuis dix ou quinze ans, un problème douloureux affecte les Canadiens et les Canadiennes : celui de la violence à l'égard des enfants. Plus le public en entend parler, plus il découvre que des enfants n'ont pas seulement subi de la violence dans leur famille et aux mains d'inconnus, mais dans des établissements auxquels on les avait confiés pour qu'ils reçoivent éducation, bien-être, réadaptation et même protection. Un grand nombre de ces établissements étaient gérés par les autorités fédérales provinciales ou territoriales, ou en leur nom.

Les enfants ne demandent pas qu'on les place en institution. La société crée ces établissements pour leur bien. Les établissements qui font aujourd'hui l'objet d'enquêtes publiques avaient été fondés dans le but d'améliorer la vie des enfants qu'on leur confierait. Bon nombre d'entre eux ont pleinement rempli cette mission, apportant aux enfants une instruction et des compétences qui leur ont grandement servi dans leur vie d'adultes. Il n'en demeure pas moins que bien des enfants ont énormément souffert de sévices subis alors qu'ils demeuraient en institution. Le présent rapport traite de cette indéniable tragédie.

Enjeux

En novembre 1997, l'honorable A. Anne McLellan, ministre de la justice, a chargé la Commission du droit du Canada de produire un rapport sur les moyens de réparer les sévices physiques et sexuels infligés à des enfants placés dans des établissements dirigés, financés ou parrainés par l'État, qu'il s'agisse d'internats pour enfants autochtones, d'écoles pour aveugles et sourds, de centres de formation ou d'établissements de soins de santé mentale à long terme.

La Commission a réalisé dès le départ trois faits fondamentaux. D'abord, la majorité des enfants placés en établissements venaient des groupes les moins nantis et les plus marginaux de la société. Il s'agissait,

entre autres, d'enfants ayant des déficiences, d'enfants issus de minorités raciales et ethniques et d'enfants vivant dans la pauvreté.

Ensuite, l'écart de pouvoir entre ces enfants et les administrateurs des établissements était nettement supérieur à celui qui existe normalement entre un enfant et un adulte qu'il doit respecter. De plus, bien des enseignants, des conseillers, des surveillants et des gardiens étaient porteurs de la charge morale d'un ordre religieux respecté ou du pouvoir officiel d'un gouvernement.

Enfin, on ne surveillait que très peu ce qui se passait dans ces établissements. Le manque de protection dont souffraient les enfants ne provenait pas d'une cause unique et simple. Toutefois, dans certains cas, les préposés accordaient plus d'importance à la préservation de la réputation de l'institution qu'au bien-être des enfants.

De par la nature même de la vie en institution, ces enfants ont, à un certain degré, souffert d'isolement, d'humiliation et d'un sentiment d'impuissance. En définissant la portée de sa recherche, la Commission a donc décidé d'étudier non seulement les sévices physiques et sexuels, mais de tenir compte d'autres types de mauvais traitement, comme la négligence et les préjudices émotionnels, spirituels, psychologiques, raciaux et culturels, qui laissent tous de profondes séquelles. La Commission a en outre examiné les répercussions qu'avaient les mauvais traitements sur les enfants qui, sans les subir eux-mêmes, souffraient de les voir infliger à autrui.

Le cas des préjudices subis par les enfants autochtones dans des pensionnats doit faire l'objet d'une étude distincte, car ces enfants avaient été placés là en vertu d'une politique d'assimilation que le gouvernement fédéral, de concert avec plusieurs organismes religieux, a soutenue pendant des dizaines d'années. Non seulement un grand nombre de ces enfants ont été privés de leur langue, de leurs traditions culturelles et de leur religion, mais on les isolait de leur patrimoine en les incitant à en avoir honte. Le système des pensionnats a ainsi causé de graves préjudices non seulement aux enfants, mais à des familles, à des collectivités et à des nations entières.

Le point de vue des victimes est essentiel à la méthode que préconise la Commission pour évaluer les mesures de réparation à adopter. En effet, de tous les groupes qui avancent des allégations de violence faite

aux enfants placés en établissement, celui des victimes a la voix la plus faible. On n'a fait que trop souvent passer leurs besoins après d'autres priorités, comme le châtiment des agresseurs. La Commission espère donc qu'en se concentrant sur les victimes, on établira des mesures de réparation qui répondront mieux à leurs besoins.

Quels sont les besoins des victimes? Ils sont aussi divers et particuliers que les survivants eux-mêmes. Toutefois, la Commission a réussi à cerner plusieurs thèmes qui revenaient dans la façon dont les victimes exprimaient leurs besoins. Les victimes demandent ce qui suit : la reconnaissance des préjudices qu'elles ont subis et l'imputabilité de ceux qui en sont responsables; des excuses; l'accès à de la thérapie et à de l'éducation; une indemnisation financière; une façon de rappeler à jamais les préjudices infligés aux enfants placés en établissement; enfin, la sensibilisation du public sur le mauvais traitement des enfants en institution, pour qu'il ne se reproduise plus.

Les membres de la Commission sont convaincus que quiconque désire comprendre les besoins des victimes et y répondre doit être empreint de deux valeurs fondamentales. D'abord, il faut respecter les survivants et les faire participer autant que possible aux processus d'établissement des mesures de réparation. Ensuite, il faut fournir aux survivants toute l'information et tout l'appui dont ils ont besoin pour choisir de manière éclairée la voie de leur guérison.

Réponses

Idéalement, tout processus de réparation devra tenir compte des besoins des victimes, de leurs familles et de leurs collectivités d'une manière équitable, financièrement responsable et publiquement acceptable. La Commission a traduit cet idéal en huit critères qui doivent guider l'évaluation des différents mécanismes de réparation.

- Respect, participation et choix éclairé — Respecte-t-on les survivants et leur permet-on de participer au processus, tout en leur fournissant des renseignements complets sur le processus lui-même?

- **Établissement des faits — Le processus permettra-t-il de découvrir les faits confirmant qu'il y a vraiment eu préjudice et permettant de définir les circonstances qui l'ont favorisé?**

- **Responsabilisation — Les personnes qui gèrent le processus ont-elles le pouvoir de tenir des gens et des organismes responsables de leurs actes?**

- **Équité — Le processus est-il équitable envers les survivants et envers toutes les autres parties touchées?**

- **Reconnaissance du préjudice, excuses et réconciliation — Le processus comprend-il une phase de reconnaissance, d'excuses et de réconciliation une fois que l'on a confirmé qu'il y a eu préjudice?**

- **Indemnisation, counselling et éducation — Le processus répond-il aux besoins des victimes relatifs à l'indemnisation, à la thérapie et à l'éducation?**

- **Besoins des familles, des collectivités et des peuples — Le processus répond-il aux besoins de la famille, de la collectivité et de la nation du survivant?**

- **Prévention et éducation du public — Le processus contribue-t-il à la sensibilisation du public et à la prévention?**

La Commission a appliqué ces critères à différentes mesures déjà utilisées, ainsi qu'à d'autres que l'on pourrait adopter, pour apporter un certain degré de réparation aux anciens résidants d'établissements. Elle a commencé par examiner les voies judiciaires traditionnelles, comme les poursuites pénales et les actions civiles. Puis elle s'est penchée sur les mesures visant principalement la réparation, comme les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels et les paiements à titre gracieux. Elle s'est ensuite tournée vers différents types d'enquêtes, comme les enquêtes publiques, les enquêtes de l'ombudsman et les interventions menées pour la défense des enfants, ainsi que les commissions d'établissement de la vérité et de réconciliation. Elle a ensuite étudié des

initiatives populaires lancées dans certaines collectivités et, enfin, elle a survolé tous les processus officiels de négociation directe de réparation avec les victimes.

Poursuites pénales et actions civiles

Il est important de comprendre que toutes les formes de mauvais traitement que les enfants subissent en établissement ne sont pas considérées comme des infractions pénales. La violence physique et sexuelle constitue, bien entendu, un acte criminel, mais il n'est pas toujours aussi facile de prévoir si la procédure judiciaire accorderait un dédommagement dans le cas d'autres formes de préjudice.

Le système de justice pénale convient bien pour déterminer l'identité des agresseurs et leur responsabilité légale. Il est cependant moins efficace lorsqu'il s'agit de dévoiler les problèmes systémiques qui ont permis la perpétration du délit.

Pour un survivant, il est traumatisant de témoigner en cour pour la poursuite. Les témoins ne sont pas parties prenantes lors d'un procès, ils ne contrôlent aucun de ses aspects et, bien souvent, on ne les informe que très peu de l'évolution et des conséquences de ce processus. La procédure judiciaire n'encourage ni la reconnaissance, ni les excuses, ni la réconciliation, et elle ne peut répondre que d'une façon minime aux besoins du survivant.

L'action civile traite souvent des mêmes événements que la poursuite pénale. Et pourtant, elle ne dépend aucunement de l'enquête criminelle, ni des résultats de la poursuite. Dans le cadre d'une action civile, on examine une gamme plus étendue de faits requerrant moins de preuve que dans le cadre d'une poursuite pénale. Par conséquent, même s'il est acquitté à la suite de son procès au criminel, le défendeur peut être déclaré coupable à la fin d'un procès au civil.

Même si l'action civile semble mieux respecter les victimes et leur permettre de participer plus au processus qu'une poursuite pénale, les plaignants ne disposent pas toujours des ressources financières, psychologiques, et autres, qu'il leur faut pour en bénéficier pleinement. Les poursuites pénales et les actions civiles se déroulent dans un cadre officiel et accusatoire qui n'incite aucunement à la reconnaissance, aux excuses et à la réconciliation. Cette structure ne favorise pas la pleine

participation des victimes. En fait, les procès criminels et civils sont très pénibles pour les victimes de violence en établissement dans leur enfance, car elles doivent se remémorer des faits douloureux et très confidentiels dans un milieu d'affrontement.

Mais il y a d'autres inconvénients. Ainsi, les deux types d'action restreignent l'examen de sévices que l'on dit avoir eu lieu de nombreuses années auparavant. De plus, même si les victimes obtiennent une reconnaissance du bien-fondé de leurs revendications, les poursuites criminelles et les actions civiles ne peuvent pas répondre à la gamme plus étendue de leurs besoins, comme la thérapie, le counselling et l'éducation.

Toutefois, comme ces procès sont publics, ils sensibilisent le public à ce problème.

Programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels et paiements à titre gracieux

Les programmes d'indemnisation n'assurent qu'une indemnisation financière aux victimes de crimes de violence ou de crimes contre la personne. Leur efficacité à traiter toutes les complexités de la violence faite aux enfants placés en établissement est donc très limitée. Ces programmes existent dans neuf provinces et diffèrent grandement en termes d'admissibilité et de prestations accordées.

Les pouvoirs publics peuvent, dans l'intérêt public et non par obligation légale, volontairement accorder des paiements à titre gracieux pour dédommager les victimes de certaines pertes ou blessures. À elle seule, cette option a une portée très limitée. Il est souhaitable de jumeler ces paiements avec d'autres mesures d'indemnisation.

Bureaux de l'ombudsman, défenseurs des enfants et les commissions de protection de la jeunesse

L'ombudsman est un fonctionnaire indépendant et impartial nommé par un corps législatif pour enquêter sur les plaintes formulées contre le gouvernement et pour recommander des mesures correctives. Les défenseurs des enfants et les commissions de protection des enfants protègent les droits des enfants par divers moyens : en menant des enquêtes sur les plaintes, en éduquant le public, en faisant de la recherche.

La manière la plus importante par laquelle ces bureaux de l'ombudsman (qui n'existent pas dans toutes les provinces, ni au palier fédéral) peuvent réparer la violence faite aux enfants placés en établissement consiste à sensibiliser le public et à faire de la prévention. Les enquêtes de l'ombudsman attirent souvent l'attention des médias et du public sur les délits commis dans le passé. Par contre, l'ombudsman n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre ses recommandations.

Les défenseurs des enfants et les commissions peuvent veiller à ce que les enfants placés dans des foyers ne subissent pas de sévices. Par contre, en se concentrant exclusivement sur le présent, ils ne peuvent pas répondre aux besoins des adultes maltraités dans le passé. Ils sont efficaces dans les domaines de l'éducation et de la prévention, mais ils ne répondent pas autrement aux préoccupations qu'expriment les survivants.

Enquêtes publiques

Les gouvernements ouvrent des enquêtes publiques pour mener une étude officielle et indépendante d'un problème ou d'un événement. Comme une enquête publique peut englober une gamme plus vaste de preuves et de recherches qu'un tribunal, elle permet souvent de découvrir les causes et les effets multiples de la violence faite aux enfants placés en établissement.

Bien que les enquêtes publiques répondent à la plupart des huit critères énumérés ci-dessus, elles nécessitent beaucoup de temps et sont coûteuses. Elles peuvent aussi empêcher les victimes de bénéficier d'un dédommagement plus immédiat et tangible.

Comme l'ombudsman, les responsables des enquêtes publiques ne peuvent que présenter des recommandations, sans garantir leur mise en œuvre. En ce qui concerne le dédommagement de la violence faite aux enfants placés en établissement, ces enquêtes sont plus efficaces pour tenir les organismes et les pouvoirs publics responsables de leurs actes, plutôt que les particuliers. Comme les enquêtes publiques font souvent les manchettes, elles aident à attirer l'attention du public sur ce problème.

Commissions de la vérité

Pour étudier le plus de mesures de réparation possible, on a examiné les commissions de la vérité qui existent dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Chili et l'Argentine. Bien qu'ayant des mandats, des pouvoirs et des compétences très divers, ces commissions ont toutes réussi à dénoncer un temps passé où les autorités permettaient la violation des droits de la personne.

Les commissions de la vérité tentent d'équilibrer les intérêts du pays et les besoins particuliers des victimes. Elles ne sont pas arbitres, mais créent un forum où l'on reconnaît la souffrance, et constituent un point de départ pour la réconciliation.

La Commission a conclu qu'une commission de la vérité s'appliquerait probablement aux cas de violence passée faite à des enfants placés en établissement et qui auraient causé de graves préjudices aux enfants, aux collectivités et même à des nations entières au cours de plusieurs générations.

Projets communautaires

Pour tenter de régler les préjudices causés par la violence faite aux enfants placés en établissement, il n'est pas toujours nécessaire de ne compter que sur l'État. Certaines victimes, avec l'aide de leur famille et de leur collectivité, créent leurs propres programmes, soit pour compléménter, soit pour remplacer les voies officielles du système judiciaire ou des tribunaux administratifs. Ces programmes populaires sont financés par différentes sources, comme des gouvernements, des églises et des organismes communautaires.

Les projets communautaires ne peuvent pas tenir les agresseurs et les établissements responsables de leurs actes, mais ils respectent les victimes et leur permettent de mieux participer au processus que les voies strictement juridiques. De plus, les projets communautaires peuvent satisfaire aux besoins les plus urgents des victimes en leur permettant de participer directement à l'élaboration et à la prestation de services d'aide et de guérison. Ces projets s'avèrent extrêmement utiles pour rebâtir les collectivités touchées par la violence faite aux enfants placés en établissement.

Les projets communautaires sont un élément essentiel de toute société libérale et démocratique. La Commission est convaincue que les pouvoirs publics ne devraient pas tenter de monopoliser les mesures de réparation. On devrait encourager, favoriser et financer les programmes issus de mouvements populaires et visant à reconnaître les sévices causés par la violence faite aux enfants placés en établissement et à y répondre.

Programmes de réparation

Un programme de réparation est un processus spécialement conçu pour satisfaire à la gamme étendue de besoins des victimes, surtout en leur apportant une aide financière et d'autres types d'indemnisation. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique, les programmes de réparation permettent aux victimes de participer directement à la négociation des éléments du programme, comme la détermination des sévices reconnus, le processus de validation ainsi que le niveau d'indemnisation et les avantages offerts.

Les programmes de réparation sont tous plus complets, plus souples, moins officiels et moins coûteux que les voies légales. Ainsi, ils peuvent offrir la possibilité d'établir un dossier permanent des expériences personnelles et obtenir des excuses de la part des personnes responsables. Ils causent moins de stress émotif aux survivants que les voies judiciaires, car les demandes sont présentées de façon confidentielle et ne sont pas validées dans un contexte accusatoire. Étant généralement conçus en fonction d'un établissement en particulier, les programmes de réparation peuvent répondre aux besoins précis des victimes, des familles et des communautés touchées par cet établissement.

La Commission est convaincue que les programmes de réparation constituent la réponse officielle la plus apte à atteindre toute la gamme des objectifs définis. La meilleure façon, mais non la seule, d'aborder les sévices infligés en établissement, est de négocier une série de programmes de réparation axés sur les besoins des victimes et de leurs collectivités. La Commission est convaincue que les programmes de réparation complètent avec efficacité les voies judiciaires et administratives offertes aux victimes.

Engagements

La Commission ne peut recommander l'adoption d'une méthode de réparation unique, et ceci tout simplement parce que les situations et les besoins des victimes et de leurs collectivités diffèrent trop pour qu'une seule option puisse tous les satisfaire. La Commission croit fermement qu'on devrait offrir aux victimes toute une gamme d'options de dédommagement des sévices qu'elles ont subis.

Le rapport de la Commission présente un certain nombre de recommandations très précises pour que toutes les options étudiées servent mieux les victimes de violence faite aux enfants placés en établissement. La Commission pense ainsi contribuer à l'amélioration globale de ces processus. Il n'en demeure pas moins qu'on ne peut adapter les options de réparation que jusqu'à un certain point aux besoins particuliers des victimes. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des voies juridiques couramment utilisées telles les procès au criminel et au civil.

La Commission est convaincue que tous les processus offerts aux survivants de violence faite aux enfants placés en établissement pour obtenir réparation doivent respecter cinq principes :

- Les anciens pensionnaires des établissements devraient disposer de l'information nécessaire pour faire un choix éclairé sur le mode de réparation à demander;

- Ils devraient recevoir du counselling et du soutien tout au long du processus;

- Les personnes qui dirigent ou qui gèrent le processus, tels les juges, les avocats et les policiers, devraient avoir reçu une formation qui leur permette de comprendre la situation particulière dans laquelle se trouvent les victimes;

- Les programmes existants devraient être continuellement améliorés;

- Le processus ne doit pas causer de nouveaux sévices aux victimes. Il faut reconnaître qu'il est extrêmement difficile de se remémorer un passé pénible, et même traumatisant.

Bien qu'ayant reçu de la Ministre le mandat d'examiner différentes mesures de réparation possibles, la Commission tient à signaler l'importance que les victimes de violence faite aux enfants placés en établissement accordent à la prévention. À l'exception de celles qu'offrent les défenseurs des enfants et les commissions, les options examinées n'ont que très peu de capacité de favoriser la prévention.

Les Canadiens et les Canadiennes ne sont au courant que des cas les plus notoires de violence faite aux enfants placés en établissement et ne comprennent généralement pas les effets à long terme qu'ont les sévices. Pour que la prévention soit efficace, il faut accroître les connaissances du public sur ce problème. Les gens pensent, et bien à tort, que comme grand nombre de ces établissements sont désormais fermés, le problème a été réglé et que nous pouvons l'oublier.

Ce n'est définitivement pas le cas. Nous ne faisons que commencer à lever le voile sur le passé, et puis encore, nous n'avons pas assez retenu de cette leçon. Nous devons reconnaître qu'aujourd'hui encore, des enfants placés en établissement subissent de la violence, même si l'on a grandement amélioré la conception et l'administration de ces établissements. Un grand nombre d'enfants canadiens reçoivent toujours des soins hors du foyer et dans différents milieux, comme des foyers d'accueil, des foyers de groupe, des centres de santé mentale, des pensionnats privés, des écoles pour enfants handicapés, des camps d'été et des programmes de sports organisés.

Les stratégies de prévention doivent reposer sur des valeurs et des principes axés sur les droits des enfants placés en établissement, et respecter leurs besoins de croissance et leur bien-être. Ces valeurs et ces principes doivent être mis en œuvre grâce à des mesures concrètes, comme des campagnes d'éducation et diverses autres initiatives, pour que la gestion des établissements pour enfants soit rendue plus transparente.

Il faut également améliorer l'efficacité des mesures de réaction. La majorité des rapports et des enquêtes sur des sévices infligés à des enfants se concentrent sur la violence en milieu familial. La Commission estime qu'on élargirait cette perspective en se concentrant sur les enfants lorsqu'on recueille de l'information et qu'on mène des recherches sur les cas d'enfants maltraités, de façon à y inclure les sévices

infligés en établissement et dans d'autres milieux hors du foyer. Il est important d'examiner ce que vivent nos enfants, et non où ils le vivent.

L'analyse que la Commission du droit du Canada fait des façons de réparer les sévices infligés autrefois aux enfants placés en établissement l'amène au-delà des préoccupations relatives à la prévention et à l'éducation du public. Pour comprendre le problème des sévices infligés aux enfants demeurant en établissement, il faut enquêter sur les causes des mauvais traitements et de l'exploitation survenant dans tous les rapports de force inégale. L'analyse révèle aussi que les enfants provenant de groupes sociaux et économiques marginaux constituent une majorité disproportionnelle des victimes de sévices infligés en établissement et souligne la dévastation que ces sévices ont causée dans les familles et dans les collectivités. Finalement, elle nous invite à repenser certains postulats du droit quant à l'équilibre à établir entre l'indemnisation et la thérapie, entre la réparation des méfaits eux-mêmes et la correction des failles systémiques et entre la réparation des sévices subis par les victimes et la reconstruction des familles et des collectivités. Selon la Commission, c'est autour de ces préoccupations que s'articulent tout le problème posé par son rapport et l'avenir de ses travaux sur la question.

La violence faite aux enfants placés en établissement a été une tragédie horrible pour le Canada. Il est crucial que tous les Canadiens et les Canadiennes reconnaissent les séquelles qu'ont causés les mauvais traitements infligés aux enfants placés en établissement, et ceci non seulement pour réparer les terribles erreurs du passé, mais pour veiller à qu'ils ne se reproduisent plus. À titre de société, nous avons pour responsabilité de répondre aux besoins des victimes et de nous efforcer d'honorer la mémoire de ceux qui n'ont pas survécu.

Recommandations

Le rapport de la Commission du droit du Canada énonce des recommandations précises portant sur l'amélioration des processus de réparation en vigueur, sur la création de nouveaux processus visant à répondre aux victimes de sévices infligés en établissement et sur la promotion de mesures de prévention. Toutefois, en réponse à la demande de la Ministre, la Commission offre plus que des propositions présentés sous forme de recommandations précises. Pour situer et compléter ses conseils, la Commission présente six recommandations plus générales qui, selon elle, constituent le point de vue à partir duquel ses recommandations spécifiques doivent être lues.

Recommandations générales

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE que les mesures de réparation des mauvais traitements subis par les enfants placés en établissement doivent avoir comme fondement les besoins des victimes, de leurs familles et de leurs collectivités.

Ce sont les victimes qui ont souffert de ces sévices. Ce sont elles, ainsi que leurs familles et leurs collectivités, qui peuvent le mieux décrire les torts qu'ils ont subis. De tous les groupes concernés, celui des victimes a toujours eu la voix la plus faible. Les voies officielles ne sont que trop souvent centrées sur la punition des coupables au lieu de dédommager les victimes du mal qu'on leur a fait et de guérir leurs collectivités.

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE que chaque victime a des besoins particuliers. Tous les efforts réalisés pour les satisfaire doivent reposer sur le respect, la participation et un choix éclairé.

Il faut traiter les victimes avec respect. Elles doivent pouvoir participer le plus possible aux processus de réparation mis en œuvre, dans la mesure ou elles le désirent. Elles doivent avoir accès à de l'information utile et

franche sur les options disponibles. Il faut aussi les soutenir tout au long du processus qu'elles auront choisi. Tout processus de réparation doit être modifié de façon à répondre à ces objectifs. Les victimes doivent disposer du temps et de l'information nécessaires pour choisir les options qui, selon elles, conviennent le mieux à leurs besoins.

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE que les mécanismes de réparation ne devraient pas causer d'autres sévices aux victimes de violence faite aux enfants placés en établissement, à leurs familles et à leurs collectivités.

Les fonctionnaires responsables d'un mécanisme de réparation doivent posséder une formation spéciale ou bien connaître les protocoles établis pour aider les victimes. Le mécanisme doit constituer une réponse intégrée et coordonnée aux victimes, à leurs familles et à leurs collectivités, par laquelle on reconnaît tous les sévices subis et la grande diversité des besoins exprimés. Le mécanisme ne doit pas faire souffrir les victimes une seconde fois. Par contre, il doit être juste pour toutes les personnes concernées, y compris celles que l'on accuse d'avoir commis les sévices.

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE qu'il faut considérer les projets communautaires comme des mesures importantes et efficaces de réparation des torts subis par les enfants placés en établissement.

Il faut encourager et appuyer les initiatives populaires ainsi que celles que les victimes créent pour elles-mêmes. Ces projets doivent correspondre à ce que la collectivité choisit comme étant la meilleure réponse aux besoins des victimes et de leurs familles. Si les victimes sont d'accord, les responsables des établissements où la violence a eu lieu devraient y participer en leur apportant de l'aide financière ou des ressources humaines afin d'aider les collectivités à les élaborer et à les gérer.

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE que les programmes de réparation négociés avec les victimes et leurs collectivités constituent la meilleure façon officielle de répondre à tous les besoins, tout en respectant les soucis de justice et d'imputabilité.

Les responsables des établissements où les sévices ont eu lieu devraient aider avec empressement les victimes et leurs collectivités à établir des programmes de réparation. Les éléments de ces programmes devraient être établis au moyen de négociations. Les programmes devraient être conçus et gérés de manière à permettre à ceux qui le désirent d'y participer. Les victimes doivent pouvoir choisir l'ensemble de prestations ou d'indemnisation qui réponde le mieux à leurs besoins.

LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA EST CONVAINCUE qu'en plus des programmes conçus spécialement pour répondre aux besoins des victimes, il est essentiel d'établir des programmes d'éducation du public et de continuer à élaborer et à réviser des protocoles et d'autres stratégies de prévention.

Les Canadiens et Canadiennes doivent en savoir plus sur les raisons pour lesquelles on a placé des enfants placés en établissement, ce qu'ils ont subi, et ce qui a permis à ces sévices de se produire. Les Canadiens et Canadiennes doivent comprendre qu'aujourd'hui encore, des enfants placés en établissement sont parfois traités avec violence, que ceci demeure un problème de notre société, et que tous les enfants qui reçoivent des soins hors de leur foyer y sont exposés.

Recommandations spécifiques

Le processus de justice pénale

QUE LES PERSONNES QUI DÉPOSENT DES PLAINTES À LA POLICE soient bien renseignées dès le départ sur le fonctionnement de la justice pénale et sur leur propre rôle au sein du processus.

Observations

Les pouvoirs publics devraient préparer, en consultation avec les parties intéressées, des brochures et des trousses d'information qui décrivent de quelle façon la procédure pénale peut se répercuter sur les plaignants

adultes qui dénoncent de prétendus sévices leur ayant été infligés alors qu'ils étaient enfants en établissement.

On devrait fournir des ressources aux organismes de services communautaires, aux groupes de victimes et aux autres organismes non gouvernementaux pour produire leurs propres trousses d'information sur la façon dont fonctionne la justice pénale dans les cas d'allégation de mauvais traitements infligés aux enfants placés en établissement.

Tous les postes de police, organismes de services sociaux, hôpitaux et bureaux de professionnels de la santé devraient proposer ces diverses trousses d'information.

La police, les organismes de services sociaux, les hôpitaux et les professionnels de la santé devraient également avoir accès à cette documentation ou à des lignes téléphoniques de secours qu'ils pourraient transmettre aux personnes susceptibles de révéler avoir été victimes de sévices dans leur enfance.

QUE LES PERSONNES CHARGÉES D'ENQUÊTER, de poursuivre, de défendre et de rendre jugement sur des allégations de mauvais traitements infligés à des enfants placés en établissement aient une formation, une expertise ou une expérience particulière dans ce domaine et aient accès aux protocoles établis à cette fin.

Observations

Des protocoles ont été élaborés pour enquêter relativement à des victimes multiples de mauvais traitements infligés aux enfants en établissement. Tout service de police qui entreprend une telle enquête devrait consulter ces protocoles ou les personnes qui les ont élaborés.

Il importe de respecter la vie privée des anciens pensionnaires des établissements lorsqu'on s'adresse à des témoins éventuels, surtout pour la première fois.

En règle générale, la première entrevue de fond dans une enquête devrait être menée par une personne avec laquelle une victime se sent à l'aise, et cette possibilité devrait être offerte aux victimes. Dans la mesure du possible, des entrevues de suivi avec les anciens pensionnaires d'établissement devraient être effectuées par un agent avec lequel ces personnes se sentent à l'aise (p. ex., une agente féminine ou un agent autochtone).

Les plaignants devraient cependant être informés dès le départ du fait que, dans des procédures longues et complexes, il n'est pas possible de faire en sorte que le témoin ou le plaignant puisse toujours traiter avec les mêmes intervenants.

Toutes les décisions importantes sur la façon dont la police entend procéder devraient être expliquées en détail au plaignant et, plus particulièrement, toute décision de ne pas porter d'accusation ou de mettre fin à une enquête.

QU'UN SERVICE PRATIQUE D'ENTRAIDE PROFESSIONNELLE, OU PAR DES PAIRS soit proposé aux victimes dès le début d'une enquête criminelle, pendant et après le procès.

Observations

Les personnes appelées à jouer un rôle dans les programmes de soutien aux victimes devraient recevoir une formation relative aux besoins particuliers des victimes de sévices infligés quand elles étaient enfants, en établissement.

Dans la mesure du possible, les témoins de la poursuite devraient avoir accès à un lieu privé en attendant de témoigner, de façon à ne pas être en contact avec l'accusé.

Le soutien devrait comprendre un accès à des services de counselling, par des professionnels et par des pairs, pendant l'enquête criminelle et le procès.

Un soutien financier devrait être offert pour permettre à un membre de la famille ou à un ami du plaignant d'assister au procès ou pour offrir les services d'un thérapeute, d'un conseiller ou d'un pair.

QUE LE FAIT DE TÉMOIGNER ne devienne pas pour les victimes une autre occasion de victimisation.

Observations

Des dispositifs visant à protéger les témoins, tels que les écrans en face de la barre des témoins, la télévision en circuit fermé et les témoignages recueillis sur vidéo devraient être disponibles, dans certaines circonstances, pour les témoins adultes. À l'heure actuelle, ces dispositifs ne

sont disponibles que pour les témoins âgés de moins de 18 ans et seulement lorsqu'ils sont les plaignants dans un procès impliquant des sévices sexuels.

Les procureurs de la Couronne devraient posséder les ressources nécessaires afin de bien préparer les victimes à témoigner. Le procureur qui entreprend des poursuites pour violences sexuelles passées envers un enfant doit posséder les ressources nécessaires pour expliquer le fonctionnement du processus, les résultats possibles, le rôle du plaignant et la durée du procès.

On devrait, dans la mesure du possible, éviter de soumettre les témoins à de multiples interrogatoires au cours d'une procédure criminelle. Il faudrait pour cela le soutien et la collaboration de la Couronne et de la défense. Le témoignage devrait être enregistré sur vidéo pour que ceux qui l'invoquent et qui n'étaient pas présents lors de l'enregistrement puissent évaluer le comportement du témoin.

Si les enquêtes préliminaires ne sont pas abolies, les contre-interrogatoires qu'elles comportent devraient être d'une durée limitée, établie spécialement pour chaque cas, quitte à les prolonger au besoin.

Le *Code criminel* devrait être modifié de façon à permettre aux victimes qui ont subi des sévices pendant leur enfance d'avoir droit aux mêmes protections procédurales que celles qui sont offertes par les modifications de 1983 aux dispositions concernant les agressions sexuelles.

Le témoignage des témoins ne devrait pas être automatiquement discrédité uniquement parce qu'ils ont parlé les uns avec les autres. On ne devrait pas présumer que la preuve en a été faussée. L'avocat de la défense qui désire établir que le témoignage n'est pas fiable devrait avoir le fardeau de la preuve, comme dans n'importe quelle autre contestation de la preuve.

QUE SI POSSIBLE, LA DÉTERMINATION DE LA PEINE soit inclusive et réparatrice.

Observations

L'avocat de la défense devrait effectuer le contre-interrogatoire des personnes qui ont présenté un énoncé d'incidences pour les victimes avec tact et retenue.

Les membres des familles devraient avoir le droit de présenter des énoncés d'incidences afin de montrer les répercussions, tout au long de sa vie, des sévices que la victime a subis étant enfant et la façon dont elles ont influencé les relations des victimes avec leurs familles.

Dans la mesure du possible, les tribunaux devraient favoriser les mesures de justice réparatrice et permettre aux membres des collectivités concernées d'assister aux audiences de détermination de la peine.

Actions civiles

QUE LES PLAIGNANTS ÉVENTUELS aient droit gratuitement à de la documentation de base sur les actions civile.

Observations

Les provinces, les barreaux, les organismes professionnels et les facultés de droit devraient continuer à élaborer des programmes d'information juridique de base pour le public en offrant une documentation facile d'accès sur les options juridiques dont peuvent se prévaloir les victimes de sévices en établissement.

Cette documentation devrait être axée sur des sujets tels que : la façon de communiquer avec un avocat, la procédure, les coûts, les résultats possibles et la durée de la procédure.

Les organismes de services communautaires, les groupes de victimes et les autres organismes non gouvernementaux devraient aussi recevoir les ressources nécessaires pour produire des trousses et des brochures d'information sur ces thèmes.

L'accès à l'information concernant l'expérience des actions civile impliquant des enfants victimes de mauvais traitements devrait aussi être offert, et les organismes de services sociaux ainsi que les autres organismes œuvrant auprès des victimes devraient établir des programmes permettant à d'anciens résidents de faire part de leurs expériences à des plaignants éventuels.

QUE LES PLAIGNANTS ÉVENTUELS aient accès à des services de soutien pour les aider à faire face au stress d'un procès au civil.

Observations

Les organismes de services sociaux devraient élaborer et promouvoir des réseaux de soutien composés de victimes ayant l'expérience des procès au civil et des mécanismes de demande de réparation qui s'y rattachent. Ils devraient aussi dresser et diffuser une liste des organisations communautaires qui possèdent une expérience du travail auprès des survivants. On devrait leur offrir un soutien émotionnel et psychologique tout au long du procès.

Les associations professionnelles devraient dresser une liste de thérapeutes possédant l'expérience du travail avec les victimes de mauvais traitements.

QUE LES BARREAUX et autres associations professionelles juridiques continuent d'organiser des programmes de perfectionnement professionnel sur la façon de mener des procès impliquant des allégations de sévices subis en établissement par des victimes pendant leur enfance.

Observations

Les barreaux et autres associations professionelles juridiques devraient ajouter les procès civils sur les sévices sexuels et physiques infligés aux enfants à la liste des spécialités d'agrément.

L'agrément ne devrait pas seulement exiger une expérience du contentieux, mais une formation sur la façon dont les sévices touchent les victimes et l'évaluation des répercussions afin de décider s'il est désirable d'intenter des poursuites et afin de bien mener le procès.

Les listes d'agrément devraient être diffusées dans les milieux concernés, y compris parmi les thérapeutes.

QUE LES BARREAUX et autres associations professionelles juridiques révisent leur code de déontologie pour qu'y soient incluses des règles prévenant l'exploitation des victimes de sévices infligés aux enfants résidant en établissement, surtout en ce qui concerne l'acceptation des clients et les modalités de paiement des honoraires.

Observations

Les récentes modifications que le Barreau de la Saskatchewan a apportées à son code de déontologie (règle 1602.1) pourraient servir d'exemple.

Le potentiel d'exploitation inhérent aux honoraires à pourcentage pour les recours collectifs des victimes de mauvais traitements subis en établissement pourrait aussi être réduit ou éliminé par une variété de mesures :

- l'établissement d'un fonds de recours collectif géré par les provinces pour payer les dépenses initiales.
- la taxe des frais et dépens ou une entente préalable d'approbation judiciaire des honoraires à pourcentage.
- les pouvoirs publics ou les autres défendeurs des établissements pourraient refuser de négocier des règlements si les honoraires à pourcentage sont excessifs.

QUE L'INSTITUT NATIONAL DE LA MAGISTRATURE et les autres organismes de formation des juges encouragent la création de programmes de formation des juges sur les circonstances et les conséquences des sévices physiques et sexuels infligés aux enfants demeurant en établissement.

Observations

Ces programmes devraient fournir aux juges de l'information de base sur les victimes qui décident d'intenter des poursuites, y compris :

- de l'information sur les symptômes qui peuvent se manifester chez les victimes pendant le procès, et les interprétations erronées qu'on risque de leur attribuer;

- de l'information sur les différences raciales et culturelles qui pourraient se manifester durant le témoignage;
- de l'information sur les attentes non financières qu'ont bien des victimes de sévices et sur les manières dont le rôle du juge et le déroulement du procès peuvent aider les victimes à atteindre ces objectifs sans entraver la procédure judiciaire.

QUE LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES RÉVISENT les principes régissant les délais de prescription imposés dans les cas de sévices infligés à des enfants demeurant en établissement et que les pouvoirs publics évitent d'invoquer ces délais pour leur défense.

Observations

Les assemblées législatives provinciales devraient envisager de prolonger les délais de prescription imposés aux cas de violence sexuelle infligée à des enfants :

- en modifiant les lois de façon à ce que le délai de prescription n'entre pas en vigueur, dans le cas de certains types d'agression sexuelle, en particulier ceux qui se sont produits pendant l'enfance ou l'adolescence, avant que le demandeur ne soit conscient du lien entre ses blessures et le tort subi;
- en prolongeant le délai de prescription lorsque l'action se fonde sur une inconduite dans un contexte de rapports de dépendance.

Le gouvernement fédéral devrait prendre les devants en adoptant une politique qui ne recours pas au délai de prescription comme moyen de défense dans les procès concernant les sévices subis par des enfants demeurant dans des établissements.

QUE LES TRIBUNAUX RESPECTENT les demandeurs qui désirent que leurs renseignements personnels demeurent confidentiels au cours d'un procès.

Observations

Dans certains jugements récemment rendus sur les dédommagements à des victimes de violence sexuelle, les tribunaux ont respecté le désir des victimes de protéger leurs renseignements personnels en accordant une

requête permettant d'utiliser un pseudonyme ou des initiales, de sceller le dossier, d'obtenir une ordonnance temporaire interdisant la publication de renseignements qui pourraient identifier la victime, ou de mener le procès à huis clos.

Lorsque la loi protège l'anonymat des parties en exigeant que les actions civiles concernant des affaires de famille soient menées à huis clos, mais qu'elle ne s'applique pas aux actions civiles liées aux sévices infligés à des enfants demeurant dans des établissements, il faudrait la modifier afin d'y inclure toutes procédures liées à des questions qui, comme les sévices infligés dans des établissements, touchent la famille directement ou indirectement.

QUE LES POUVOIRS PUBLICS N'IMPOSENT pas de disposition relative à la nature confidentielle des règlements accordés à des victimes ayant subi des sévices dans des établissements lorsqu'elles étaient enfants, ou sur les montants adjugés par le tribunal suivant un mode de règlement extrajudiciaire des conflits, quel que soit ce mode.

Observations

Le demandeur devrait pouvoir décider s'il désire que les termes du règlement demeurent confidentiels.

Les règlements qui ne sont pas confidentiels pourraient être inscrits au registre de la cour supérieure où le procès a débuté.

Lorsque les demandeurs désirent préserver la nature confidentielle de leurs règlements, les autorités (et les autres défendeurs des établissements) devraient néanmoins publier les données globales des règlements, pour autant que les données ne puissent pas identifier le demandeur.

QUE LORSQUE LES TRIBUNAUX CALCULENT les pertes de revenus des victimes de sévices infligés à des enfants demeurant dans des établissements à partir de données statistiques, ils utilisent les statistiques pour la population canadienne en entier, plutôt que celles qui s'appliquent uniquement à la population qui a demeuré dans l'établissement en cause.

Observation

Les moyennes statistiques calculées en fonction des victimes de sévices infligés dans des établissements n'offre qu'une indication partielle de la façon dont une personne, quelle qu'elle soit, aurait pu réussir si elle n'avait pas subi lesdits sévices.

Programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels

QUE LES PROGRAMMES D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS prévoient explicitement un délai de prescription prolongé dans les cas de sévices sexuels ou physiques infligés pendant l'enfance du demandeur.

Observation

L'incorporation d'une règle de « communication tardive » ou d'une disposition législative qui prolongerait le délai de prescription correspondrait au traitement des demandes pour mauvais traitements infligés aux enfants dans des recours civils en dommages-intérêts.

QU'ON NE REFUSE PAS AUX VICTIMES DE MAUVAIS TRAITEMENTS INFLIGÉS EN ÉTABLISSEMENT pendant leur enfance une indemnisation uniquement parce qu'elles n'ont pas signalé l'affaire à la police ou parce qu'elles ne collaborent pas systématiquement à l'enquête.

Observation

Les agents d'indemnisation devraient tenir compte du fait qu'une absence de collaboration avec la police peut résulter d'une méfiance envers l'autorité, méfiance née des sévices mêmes pour lesquels on demande indemnisation.

QUE LES COMMISSIONS D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS publient le cadre de travail et la grille analytique utilisés pour établir le montant des indemnisations ainsi que leurs décisions, sans divulguer le nom des demandeurs.

Observations

La publication des décisions favoriserait l'uniformité, plus particulièrement entre les provinces qui appliquent des plafonds semblables.

Cela permettrait aux décideurs d'évaluer le programme et de déterminer quelles modifications il faudrait y apporter.

Paiements à titre gracieux

QUE LES AUTORITÉS RÉVISENT LEURS POLITIQUES de dédommagement par paiement à titre gracieux pour inclure les catégories de personnes qui ont été lésées, directement ou indirectement, à la suite de décisions politiques jugées ultérieurement inadéquates, même si d'autres personnes pourraient être tenues responsables à la suite d'un recours civil.

Observation

Normalement, au civil, les pouvoirs publics ne sont pas tenus responsables des dommages découlant d'une mauvaise planification ou de décisions stratégiques ou exécutives. Lorsqu'une politique peu judicieuse permet ou facilite la perpétration d'un préjudice civil par d'autres personnes, les paiements à titre gracieux devraient servir à reconnaître les dommages causés par la politique mal avisée.

QUE LES PAIEMENTS À TITRE GRACIEUX soient proposés lorsqu'une demande par ailleurs valable et prouvable ne peut être présentée à cause d'un délai de prescription ou lorsque la responsabilité est incertaine et qu'il n'est pas de l'intérêt public de retarder l'indemnisation jusqu'à la fin du procès.

QUE LES OFFRES DE PAIEMENT À TITRE GRACIEUX INCLUENT LE REMBOURSEMENT des coûts engagés par les particuliers pour obtenir des conseils professionnels dans le but de prendre des décisions éclairées au sujet de l'acceptation de l'offre.

QUE LES POUVOIRS PUBLICS RÉVISENT LEURS POLITIQUES d'indemnisation de façon à établir un mécanisme par lequel ils pourraient verser des paiements à titre gracieux rapides, provisoires et « sans préjudice ».

Bureaux de l'ombudsman

QUE LES ADMINISTRATIONS QUI N'EN ONT PAS envisagent de mettre sur pied un bureau de l'ombudsman ou une institution qui y corresponde, par voie législative.

Observation

Si le bureau de l'ombudsman d'une administration n'a pas la capacité d'examiner les cas de sévices infligés aux enfants placés en établissement, il y aurait lieu d'instituer un bureau de l'ombudsman général ou un autre bureau spécialisé (comme, dans le cas de l'administration fédérale, un ombudsman autochtone chargé d'enquêter sur les mauvais traitements infligés dans les pensionnats pour enfants autochtones).

QUE LES LOIS SUR L'OMBUDSMAN soient modifiées (au besoin) de façon à exiger que les pouvoirs publics présentent à l'assemblée législative, dans un délai précisé, une réponse écrite aux rapports de l'ombudsman.

Défenseurs des enfants et commissions de protection de la jeunesse

QUE LES PROVINCES OU TERRITOIRES QUI N'ONT PAS encore d'entité indépendante pour agir à titre de protecteur des enfants envisagent de légiférer pour en établir.

QUE LE MANDAT DES DÉFENSEURS DES ENFANTS et des commissions soit assez vaste pour aider tous les enfants et les jeunes qui demeurent dans des pensionnats et dans tous genres de placement hors foyer ainsi que ceux qui vivent dans leur propre foyer.

QUE LES DÉFENSEURS DES ENFANTS ET LES COMMISSIONS établissent et consultent régulièrement des comités consultatifs composés de personnes qui sont ou qui ont été prises en charge, y compris d'adultes ayant subi des sévices lorsqu'ils demeuraient dans des établissement pour enfants.

Observation

Ces comités pourraient les conseiller, de façon générale, sur l'exécution de leur rôle de protecteur et, plus particulièrement, sur des questions liées à l'éducation, à la recherche et à l'examen des systèmes.

Enquêtes publiques

QUE LES GOUVERNEMENTS TIENNENT COMPTE des facteurs suivants au moment de décider s'il y a lieu de lancer une enquête publique sur des allégations de sévices infligés à des enfants placés en établissement :

1. **Si des particuliers ont allégué que des sévices multiples ont été infligés à l'endroit de plusieurs enfants, et que les autorités n'ont pas répondu à ces allégations;**
2. **Si le principal objectif de l'enquête est de cerner les causes systémiques des lacunes et des manquements;**
3. **Si une enquête criminelle est en cours ou si des accusations ont été portées;**
4. **Si un ombudsman ou un défenseur des enfants a le pouvoir d'enquêter;**
5. **S'il existe d'autres processus d'établissement des faits qui répondront mieux aux besoins des victimes.**

Observation

Même dans une province ou un territoire où il existe un ombudsman ou un défenseur des enfants, une enquête publique peut convenir parce que : 1) la question met en cause un établissement privé; 2) il existe un besoin spécial de ressources ou d'expertise; 3) l'enquête doit être terminée dans un court délai; 4) les pouvoirs d'enquête d'un commissaire ou d'un protecteur des enfants peuvent se limiter aux sévices actuels.

QUE SI ON OUVRE UNE ENQUÊTE PUBLIQUE sur des sévices infligés à des enfants placés en établissement, le décret l'instituant établisse clairement les objectifs et les questions-clés à aborder (par ex., si l'enquête vise à établir une faute ou à faire la lumière sur les aspects systémiques et organisationnels relatifs aux sévices, ou les deux).

Observations

Le mandat devrait être communiqué à tous les participants éventuels, surtout aux anciens pensionnaires et aux employés du ou des établissements sous enquête.

Les ressources accordées à la commission devraient être suffisantes pour lui permettre d'exécuter son mandat dans le temps alloué.

Lorsqu'une commission d'enquête est établie, elle devrait, notamment, se pencher sur les questions de procédure suivantes :

y a-t-il lieu de tenir des audiences publiques et comment protéger entièrement les renseignements personnels des témoignages donnés par les anciens pensionnaires?

si les anciens pensionnaires d'un établissement sont géographiquement dispersés, comment peut-on les aider à assister à l'enquête?

comment garantir le counselling et le soutien par des pairs aux anciens pensionnaires pendant l'enquête?

comment, durant le processus et dans le rapport de la commission, satisfaire aux exigences des anciens pensionnaires en matière de communication, comme le besoin d'interprète et celui de publier les documents sous différentes formes?

QUE SI ON INSTITUE UNE COMMISSION D'ENQUÊTE sur des sévices infligés à des enfants placés en établissement, le choix des membres qui y siégeront témoigne du respect qu'on a envers les victimes.

Observation

Si la commission regroupe plusieurs membres, elle doit comprendre non seulement des experts en droit, mais aussi des professionnels habitués à traiter des répercussions des sévices subis par des enfants placés en

établissement (par exemple, des thérapeutes et des travailleurs sociaux). La composition de la commission doit témoigner d'une sensibilité à l'égard de la sociodémographie particulière des victimes.

Commissions de la vérité et autres mécanismes destinés à aborder les violations systémiques des droits de la personne

UNE COMMISSION DE LA VÉRITÉ présente la possibilité de constituer une tribune adéquate pour offrir réparation lorsqu'un grand nombre de personnes réparties sur un vaste secteur géographique ont souffert de sévices pendant plusieurs générations, et que les objectifs d'établissement des faits et de guérison ne peuvent être atteints sans qu'une amnistie générale ne soit offerte à tous les auteurs de sévices.

Observations

La décision d'établir une commission de la vérité, ou tout autre mécanisme d'établissement de la vérité, doit être prise par les autorités, de concert avec les collectivités et les peuples visés. Si l'on décidait d'établir une commission de la vérité, il faudrait examiner certaines questions relatives au fonctionnement de la commission, comme les suivantes :

- une commission de la vérité devrait avoir le pouvoir de contraindre les pouvoirs publics et les établissements à fournir les éléments de preuve. Elle doit être en mesure d'examiner la preuve laissée par les établissements en question ainsi que tous les dossiers internes pertinents.
- le processus de collecte de renseignements devrait être plus respectueux des victimes et plus thérapeutique que n'est celui des voies de recours au criminel et au civil. Le processus ne devrait pas forcer les victimes à relater leur vécu. Les personnes qui acceptent de participer devraient pouvoir témoigner publiquement ou en privé dans un milieu qui les rassure et qui les soutienne.

- une commission de la vérité devrait encourager la présentation d'excuses officielles et publiques authentiques. De plus, le processus pourrait créer une tribune du genre de la page web de l'Afrique du Sud intitulée *Register of Reconciliation*, où les particuliers peuvent présenter des excuses officieuses ou personnelles.

Projets communautaires

QUE L'ON ENCOURAGE LES VICTIMES ET LEURS COLLECTIVITÉS à mettre à l'essai divers projets et programmes organisés et gérés au niveau communautaire. Que l'on aide les participants de programmes communautaires à partager leurs expériences pour que de nouveaux programmes puissent être élaborés à partir de projets réussis.

Observations

La première étape serait de fournir des renseignements sur d'autres projets pour que les victimes aient l'occasion d'envisager toutes les possibilités qui leur sont offertes.

Les fonds de guérison et de réconciliation existants, qu'ils aient été établis par des pouvoirs publics ou non, devraient fournir des subventions de démarrage à des programmes innovateurs.

QUE LES PROJETS COMMUNAUTAIRES reçoivent l'aide nécessaire pour divulguer leurs expériences, ce qui permettrait de concevoir des nouveaux programmes en fonction de projets réussis.

Observation

Il faudra pour cela parrainer des publications, des vidéos et des sites web, ou même défrayer le transport des gestionnaires de programmes réussis pour leur permettre de visiter les collectivités qui désirent mettre en œuvre leurs propres programmes.

QUE LES ORGANISMES QUI ONT PARRAINÉ DES PENSIONNATS et les pouvoirs publics continuent d'offrir les ressources nécessaires pour soutenir les initiatives locales qui fournissent des services sociaux aux victimes de sévices physiques et sexuels.

QUE L'ON CONÇOIVE LES PROGRAMME DE RÉPARATION avec la participation du groupe concerné d'anciens pensionnaires.

Observations

La forme la plus crédible de participation est la négociation directe avec les anciens pensionnaires ou leurs représentants.

Dans les négociations, il faut veiller, dans la mesure du possible, à mettre sur un pied d'égalité les anciens pensionnaires et les personnes qui offrent la réparation. Cela peut aussi supposer que l'on finance un groupe de victimes, pour que l'information soit diffusée auprès du plus grand nombre possible d'anciens pensionnaires et que ceux-ci soient tenus au courant des progrès des négociations. Il faudrait faire en sorte que ce groupe ait les moyens d'obtenir les services professionnels nécessaires s'il désire assister aux négociations. Il peut s'agir d'avocats, d'interprètes ou d'autres personnes, comme des victimes d'autres établissements, dont la présence est jugée nécessaire par les anciens pensionnaires.

La diffusion de ces renseignements devrait permettre aux victimes de faire connaître leur point de vue aux personnes qui négocient en leur nom.

QUE LES PROGRAMMES DE RÉPARATION proposent une indemnisation et des prestations qui satisfassent à toute la gamme des besoins des victimes.

Observations

Dans les établissements où les mauvais traitements physiques et sexuels étaient généralisés, les pensionnaires ont pu subir des préjudices psychologiques et émotifs, même s'ils n'ont pas eux-mêmes été victimes de ces sévices.

Dans les établissements où la culture des pensionnaires a été constamment sapée (par exemple, dans certains pensionnats pour enfants autochtones ou certaines écoles pour enfants malentendants), les pensionnaires peuvent avoir subi des préjudices à long terme.

La privation d'une éducation convenable devrait également constituer un motif de réparation.

QUE LES PROGRAMMES DE RÉPARATION proposent une plus grande variété de prestations que celles proposées par les tribunaux.

Observations

Les victimes peuvent nécessiter un soutien tant sous la forme de services que d'indemnisation pécuniaire.

Les catégories de prestations ou de services offerts par l'intermédiaire d'un programme de réparation ne doivent pas être limitées. Les victimes doivent avoir l'occasion de recevoir les prestations qui conviennent le mieux à leurs besoins.

Les programmes de réparation doivent être souples quant au mode de distribution des prestations. Il n'est pas nécessaire que le programme fournisse lui-même les prestations directement; il peut se contenter de financer divers services au sein de la collectivité dans la mesure où ceux-ci sont directement liés aux besoins des victimes.

QUE LES MEMBRES DE LA FAMILLE aient droit à certaines prestations du programme de réparation.

Observations

Lorsqu'un membre de la famille a subi un préjudice à la suite de sévices infligés à un parent dans un établissement, il doit pouvoir toucher une indemnisation raisonnable ou avoir droit à certains des avantages offerts aux victimes, comme une thérapie ou autre forme d'aide.

Les victimes doivent également avoir la possibilité de transférer certains avantages, comme les prestations d'éducation, à un membre de leur famille.

QUE LES MEILLEURS EFFORTS soient consentis afin de rejoindre le plus grand nombre possible d'anciens pensionnaires pour les informer du programme de réparation en temps opportun, tout en respectant leur vie privée.

Observations

L'intimité des anciens pensionnaires doit être protégée pendant la diffusion, ceci en évitant les démandes directes, par exemple, par courrier.

Une diffusion générale (c'est-à-dire par des avis et des annonces) peut cibler les endroits où les victimes sont susceptibles de les voir, par exemple, là où des services de santé mentale sont offerts, dans les centres d'amitié autochtone, dans les centres communautaires ou dans les établissements de formation permanente.

Les anciens pensionnaires qui purgent une peine en prison doivent avoir la même possibilité de participer aux programmes de réparation — par conséquent, il y a lieu de diffuser l'information à la population carcérale et de prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux prisonniers de présenter leur demande. L'information contenue dans les lettres de diffusion ou les annonces doit être présentée dans un langage clair et accessible.

La diffusion verbale (par exemple, la radio ou un numéro gratuit 1-800) est aussi importante que la communication écrite.

La diffusion doit commencer bien avant le programme lui-même afin de donner aux anciens pensionnaires le temps nécessaire pour examiner leurs options et d'inciter le plus grand nombre à présenter une demande dans les délais prévus.

QUE LE DÉLAI DE PRÉSENTATION des demandes soit établi de façon à permettre au plus grand nombre de personnes possible de présenter une demande.

Observations

La période de présentation des demandes doit être établie pour une durée réaliste et ne pas être interrompue prématurément.

L'expiration de la période de présentation des demandes doit être précédée d'un avis raisonnable.

QUE LES PROGRAMMES DE RÉPARATION reposent sur un processus de validation clair et crédible.

Observations

Le processus de validation doit être axé sur la détermination des préjudices subis dans l'établissement, de leurs effets ainsi que du niveau adéquat d'indemnisation.

La norme de preuve requise doit être proportionnelle aux prestations offertes.

Des décideurs impartiaux doivent se prononcer sur la validité des réclamations. Les membres des comités d'évaluation doivent posséder une expérience professionnelle appropriée, une formation ou une expérience de vie qui leur permet de reconnaître les préjudices causés par les sévices infligés aux enfants placés en établissement. Leur expérience doit porter sur un processus d'indemnisation plutôt que seulement sur un processus de détermination de la faute.

Il doit incomber aux personnes chargées de la mise en œuvre du programme de réparation de corroborer, dans la mesure du possible, les expériences relatées par les demandeurs. Toutes les sources possibles de corroboration doivent être examinées, y compris les archives de l'établissement, les dossiers de rendement et d'assiduité scolaire, les rapports médicaux contemporains, ceux des services sociaux ou de police ainsi que les verdicts rendus dans les procès criminels, le cas échéant.

QUE LES GESTIONNAIRES DES PROGRAMMES DE RÉPARATION aient à la fois la confiance des bailleurs de fonds et des bénéficiaires.

Observations

Dans la mesure du possible, les personnes qui gèrent un programme doivent être indépendantes de celles qui le financent.

Il faut tenter d'assurer une continuité dans la gestion du programme, cela tant pour en garantir l'efficacité que pour faciliter l'établissement d'une relation de confiance avec les victimes.

Les comités d'évaluation doivent comprendre des membres dont le milieu reflète celui des demandeurs.

QUE LES PRATIQUES EXEMPLAIRES EN MATIÈRE DE PROGRAMMES DE RÉPARATION soient colligées par une entité indépendante, comme un département universitaire ou un institut de recherche, dans l'intérêt de la société en général ainsi que dans celui des victimes.

Observations

Il serait bon de concevoir une formation en matière de négociation des programmes de réparation à l'intention des victimes ou de leurs représentants.

Les personnes qui négocient au nom des autorités ou d'églises devraient aussi recevoir de la formation ou être informées des circonstances et des répercussions des sévices infligés aux enfants placés en établissement.

QU'IL EXISTE UN OU DES LIEUX où les personnes qui ont vécu en établissement pourraient consigner leur vécu et où les documents historiques concernant ces établissements pourraient être recueillis.

Observations

On pourrait consigner les vécus sous différentes formes — conversations enregistrées sur cassettes, entrevues, monologues, œuvres d'art originales, photographies, relations écrites des souvenirs, vidéos. Il n'est pas nécessaire que les contributions soient limitées aux seules expériences de sévices, elles peuvent aussi inclure tous les souvenirs de la vie dans un établissement.

Les contributions pourraient émaner des particuliers, des groupes ou des collectivités.

On devrait établir des mécanismes pour veiller à ce qu'aucune allégation ni accusation ne soit portée contre des personnes nommées ou facilement identifiables. Toute allégation ou accusation portée devrait être éliminée ou effacée.

QUE LES VALEURS ET LES PRINCIPES qu'énonce la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies constituent l'assise de tous les programmes et les services destinés aux enfants et aux jeunes placés en milieu extra-familial.

Observation

Les organismes, gouvernementaux ou non, qui destinent des programmes et des services aux enfants en milieu extra-familial pour favoriser leur bien-être ou leur épanouissement personnel devraient revoir et, au besoin, réviser les instruments par lesquels ils se guident (lois, règlements, énoncés de mission, politiques et normes) afin de s'assurer que ceux-ci expriment clairement et officiellement les droits et l'intérêt supérieur des enfants confiés à leurs soins et s'accordent avec les valeurs et les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant.

QUE LES POUVOIRS PUBLICS, LES INSTITUTS DE RECHERCHE et les organismes non gouvernementaux coordonnent leurs efforts afin d'inventorier et de diffuser l'information relative aux mesures prometteuses ou éprouvées de prévention de la violence faite aux enfants en milieu extra-familial.

Observation

On a déjà produit une diversité d'études et de rapports, inédits ou non, qui traitent de la vulnérabilité ainsi que de la vie des enfants et des jeunes placés en établissement ou en milieu extra-familial en général. En premier lieu, Santé Canada pourrait recenser ces documents (qui émanent des commissaires et des ombudsmans provinciaux à l'enfance, des défenseurs des droits de l'enfance, de chercheurs indépendants liés par des contrats publics, d'organismes non gouvernementaux, etc.). L'inventaire avec des renvois à des fichiers électroniques ou à des renseignements sur la façon d'obtenir copie des documents pourrait être mis à la disposition des gens en direct par l'intermédiaire de centres de ressources électroniques comme le Centre national d'information sur la violence dans la famille.

L'objectif que l'on vise en compilant et en diffusant l'information disponible est de sensibiliser les gens et de fournir les ressources nécessaires à l'éducation. Les autorités ne devraient pas contrôler ou accumuler des

tonnes de renseignements, et il faudrait financer de nombreux organismes de recherche non gouvernementaux très divers.

QUE LES ORGANISMES DE RECHERCHE, les organisations non gouvernementales, et les pouvoirs publics entreprennent un examen public et interdisciplinaire complet des lois et des pratiques de déclaration de la violence faite aux enfants.

Observations

Dans cet examen, on devrait s'attacher aux raisons pour lesquelles les dispositions de déclaration obligatoire ne donnent pas les résultats escomptés et proposer d'autres orientations ou cadres pouvant mener à une déclaration plus volontaire, encourager la dénonciation de toutes les formes de violence faite aux enfants et aux jeunes et susciter des interventions adaptées aux besoins des jeunes au mieux de leurs intérêts.

Dans cet examen, on devrait aussi vérifier si les lois en vigueur définissent adéquatement les lieux de placement hors-foyer auxquels elles s'appliquent, si elles envisagent l'émission de permis et l'imposition d'inspections obligatoires menées par des personnes indépendantes ainsi que des inspections complètes des caractéristiques systémiques des établissements où l'on a signalé des mauvais traitements.

QUE LES ORGANISMES DE RECHERCHE, les organisations non gouvernementales et les pouvoirs publics parrainent des recherches sur les meilleures stratégies de guérison pour les torts causés par des sévices infligés à des enfants demeurant en établissement.

Observations

Il est urgent de comprendre comment aider les victimes à surmonter les effets néfastes de la violence faite aux enfants placés en établissement. Les mesures classiques de réparation judiciaire se sont révélées peu capables de répondre aux besoins des victimes. On est en voie d'établir des programmes de réparation plus modernes et complets sans qu'on ait d'abord nettement compris les types de besoins thérapeutiques des victimes et de leurs collectivités.

Des programmes conjoints de financement d'études pourraient constituer un moyen efficace de promouvoir la recherche nécessaire.